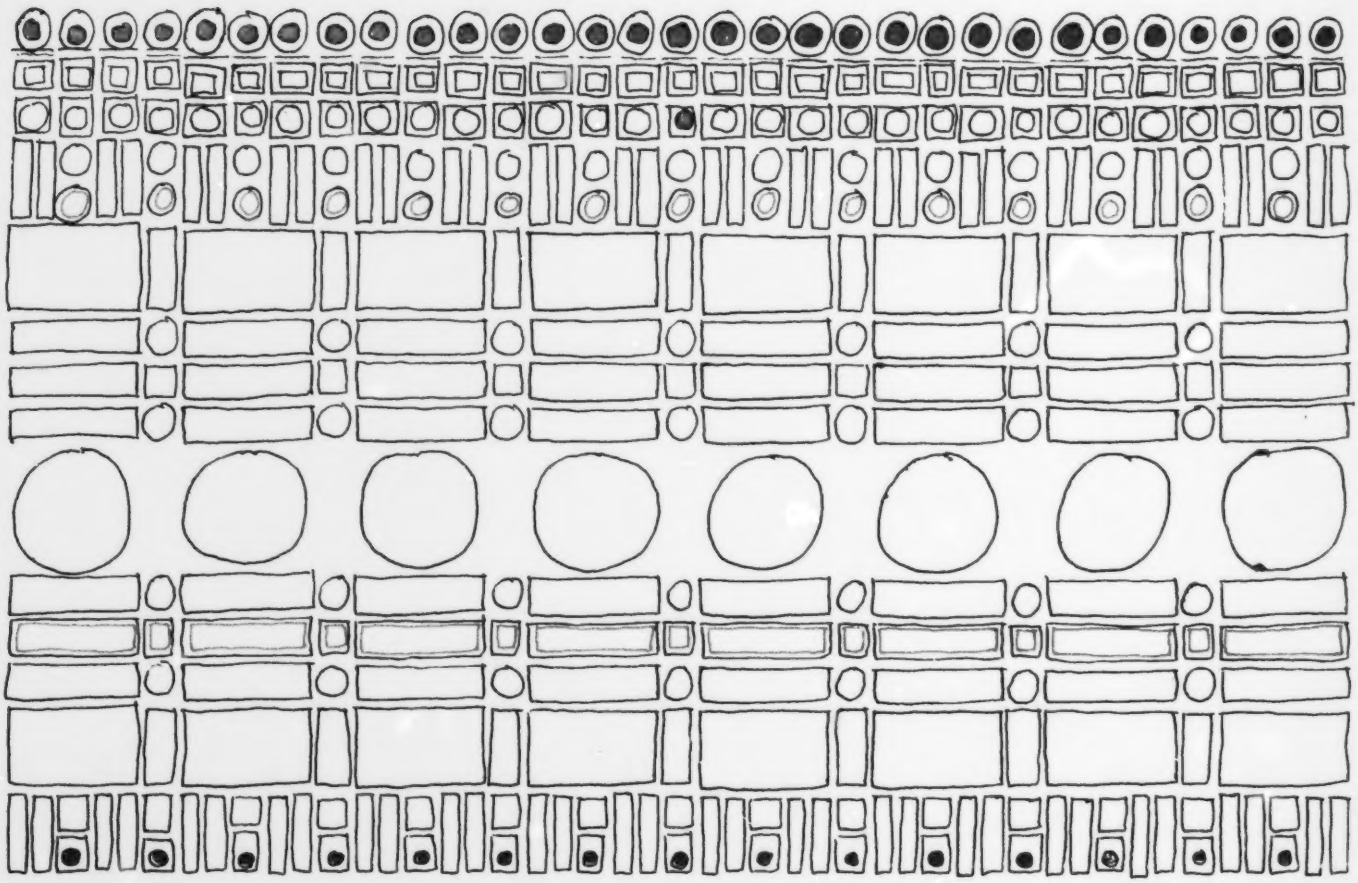
Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Interim report

Regional Unemployment in Canada: A nation out of balance

A report presented to the
Minister
of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

November 1989



Canada

Interim report

Regional Unemployment in Canada: A nation out of balance

A report presented to the
Minister
of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

November 1989

(5,000)

CA-030/11/89

90-02755/

Table of Contents

	Page
Members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council	vi
Members of the Employment Committee of the CEIAC	vii
Executive Summary	ix
Update	xi
Foreword	xiii
Regional Unemployment	1
Disparities in Regional Employment	1
Unemployment at the Local Level	2
Selected Regions	3
Characteristics of High Unemployment Regions	5
High Resource Sector Dependency	5
Substantially Dependent on Unemployment Insurance Benefits	5
Remote From Major Centres	6
Transportation and Communications Infrastructure	6
Dependency on Outside Financing	7
Limited Access to Special Education and Training	7
Relatively Unskilled Labour Force and Low Educational Levels	7
High Level of Community Energy and Potential Leadership	8
Ample Space, Attractive Landscape and Access to Natural Environment	9
None Wants to be Seen as a Depressed Area	9
Problems and Issues Identified by Regions	11
Loss of Jobs and Population	11
Managing and Protecting the Resource Base	11
Economic Diversification	12
The Federal Presence in the Community	12
Community Training Needs	13
Unemployment Insurance	13
A Two-Tiered Labour Force	14
Economic Infrastructure	14

	Page
Strategies for Regional Development and Employment Growth	15
Opportunities for Development	18
Local Development Problem Areas	19
Seasonal Unemployment	19
Federal Incentives for Local Industrial Development	19
Community Futures Progam	20
Decentralization of Government Offices and Decision-Making	20
Research and Development	20
Employment of Women	21
Native People	21
Persons With Disabilities	21
Attitude Changing	22
Needed Action, Initiatives and Policy	23
Sharing of Power	23
The Federal Role	24
Employment Training	24
Lending Institutions	25
Corporations and Business Organizations	25
Universities and Colleges	26
Regions and Their Communities	26
Conclusions	27
Recommendations	29
Recommendations Specific to Employment and Immigration Canada	29
Recommendations Involving Other Federal Departments	31
Community Development Fund	31

	Page
Appendix 1	
Local Development Corporations	33
Some Emerging Models	33
Office de Planification et de Développement du Québec	34
Nord-Aski Frontier Development	34
Regional Development Corporations – Manitoba	35
Appendix 2	
Community Profiles	36
Campbellton, New Brunswick	36
Bathurst, New Brunswick	36
Newcastle, New Brunswick	37
Chandler, Quebec	38
Rimouski, Quebec	39
Hearst, Ontario	39
Geraldton, Ontario	41
Cranbrook, British Columbia	42
Nelson, British Columbia	43
Appendix 3	
The Economic Miracle of the Beauce, Quebec	44
Appendix 4	
Special Thanks	48
Presentations	49
Conferences Attended	50
Appendix 5	
Bibliography	51
Books and Reports	51
Periodical Articles	54

Members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC)

Chairman

Jacques Vasseur
Vice-President & Director General
Burson-Marsteller
Montreal, Quebec

Vice-Chairman

John S. Reid
Senior Advisor and Director
Government Relations
Canadian Advanced Technology Association
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Guy J.A. Cousineau
Executive Secretary
Metro Montreal Council of Workers
(MCW-QFL)
Montreal, Quebec

Stephen Delaney
Systems Analyst & Partner
Policy & Planning
Information Services Inc.
St. John's, Nfld.

Diana J. Ferguson
President
The Gloucester Organization Inc.
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Gabrielle B. Grimard
President & Director General
Entreprise d'Électricité Grimard Inc.
Chicoutimi, Quebec

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Eugene Kostyra**
National Representative
Canadian Union of Public Employees
Winnipeg, Manitoba

Øistein Kristiansen
President
Kore Management Limited
Saskatoon, Saskatchewan

Suzanne Leduc
Special Campaign Manager
Confederation of
National Trade Unions
Montreal, Quebec

Robert M. MacIntosh*
Assistant to the International
President
International Brotherhood of
Boilermakers, Iron Ship Builders,
Blacksmiths, Forgers and Helpers
Richmond, British Columbia

Christine Micklewright**
Reservations Coordinator
Canadian Airlines International Ltd.
Vancouver, British Columbia

A. Jean Moore
Promoter of the Interests of
Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Gérald Poirier
Director, Day Center
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Lévis), Quebec

Helen K. Sinclair*
President
Canadian Bankers' Association
Toronto, Ontario

Frances J. Soboda
President of Local 4253
United Steelworkers of America
New Glasgow, Nova Scotia

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

* *Resigned as of September, 1989*
** *Appointed in the Autumn, 1989.*

* *Resigned as of September, 1989*

Members of the Employment Committee of the CEIAC

Chairman

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Guy J.A. Cousineau
Executive Secretary
Metro Montreal Council of
Workers (MCW-QFL)
Montreal, Quebec

Stephen Delaney
Systems Analyst & Partner
Information Services Inc.
St. John's, Nfld.

Diana J. Ferguson
President
The Gloucester Organization Inc.
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activitist
Thompson, Manitoba

Robert M. MacIntosh
Assistant to the International
President
International Brotherhood of
Boilermakers, Iron Ship Builders
Blacksmiths, Forgers and Helpers
Richmond, British Columbia

A. Jean Moore
Promoter of the Interests
of Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint-John, New Brunswick

Staff

John Goodes
Director of Projects

Roger Grandbois
Project Assistant

Marcel Plamondon
Chief of Research

Lorraine Lachaine
Clerical Assistant

Executive Summary

Following the 1981-83 recession, Canada's economy recorded one of the best performances among the world's industrial nations. However, after nearly six years of economic recovery, many regions of the country continue to experience double-digit unemployment, and some have not yet regained their pre-recession employment levels. In May 1989, differences between regional unemployment rates ranged as high as 17 percentage points. Meanwhile, the unemployment rate gap between Ontario and the rest of the country continued to widen during the period.

Discrepancies in unemployment rates are particularly evident when one examines the smaller segments of the labour market, such as Labour Force Economic Regions[1] and individual communities.

These pronounced employment disparities are causing considerable concern in the affected regions. Concerned residents fear that they are witnessing an erosion of communities in many parts of the country and the deterioration of the welfare of many of their people. While all unemployed individuals experience the anxiety, hardships and trauma associated with unemployment, older workers, women, Native people and persons with disabilities are particularly affected.

The study revealed that the affected communities have certain common characteristics. Most of them are highly dependent on the resource sector, remote from major centres, deficient in economic and transportation infrastructure and dependent on outside financing. They have limited access to higher education and training, have a relatively unskilled labour force and low educational levels.

On the plus side, most of the regions and their communities possess a high level of community energy and potential leadership. They have ample space, an attractive landscape and good access to the natural environment. Above all, these communities do not want to be seen as depressed areas.

All of the regions studied lost jobs and some lost population during the recession. Many of the jobs that disappeared were in high paying occupations in the resource sector. While some of the resource industries have recovered from the down-turn, technological advancements have resulted in employment levels below what they were prior to the recession. Although many new jobs have been created in the service sector, some of these are part-time and low-paying. The biggest problem in these regions is a shortage of "quality" jobs.

Slow-growth regions are concerned about resource management. This is especially true in the forestry sector where planting, thinning, and a reduction in the wastage of the harvested wood are needed. In the fishery sector concern about quotas, management of fish stocks and the utilization of less popular fish species predominate. Agriculture is deemed to have growth potential in most regions, but mainly in smaller units producing specialty crops. More important, diversification and less dependence on one industrial sector is seen as the most likely way to improve the fortunes of the regions.

To achieve economic diversification will require increased community involvement in their own affairs and less dependence on government and large institutions, such as chartered banks. To assist them in their recovery, communities look for the removal of existing obstacles to enterprise and other development, supportive federal fiscal and monetary policies and flexible programs delivered at the local level.

Currently there is a federal presence in each region and in most communities, usually in the form of a Canada Employment Centre. However, these local offices have little or no decision-making authority. Consequently, decisions on behalf of communities are usually made in larger centres by people who are not familiar with local needs and conditions. Regional development programs in particular have a dismal record of failure, but the ineffectiveness of federal training pro-

(1) *A Labour Force Economic Region is a geographic unit generally composed of several Census Divisions within a province.*

grams has also left the regions with large accumulated training needs. This is a deterrent to their local development efforts.

The Unemployment Insurance program is used extensively in these regions as an income support system for the unemployed workers. This dependency on U.I. has increased over time as the unemployment situation deteriorated. In fact, some regions have highly developed employment creation schemes which revolve around establishing U.I. eligibility. However, most communities would like to see their dependence on U.I. reduced through the creation of quality permanent jobs for their residents. The U.I. program can assist in this goal by paying benefits to unemployed persons who take training in skills needed in the community while receiving U.I. benefits.

There is also a great need for research and development in the regions, both of an industrial nature and in the primary resource sector. Alternative uses for current waste products from the forests, utilization of coarse species of fish and the testing and processing of various agricultural products are the most urgent needs.

Attitude changing at the community level will be necessary to achieve the local development that is needed. Many communities have already achieved this and many more are preparing strategies for greater community involvement.

For the regions to assume a greater responsibility for their own development will involve not only the efforts of the communities, but also those of the three levels of government and other major institutions. The process will demand a devolution of power and decision-making from the centre to the communities. This will probably encounter considerable opposition from an entrenched bureaucracy, but is a necessary step toward local revitalization.

In addition, federal government departments will need to move their own decision-making closer to the community where decisions will be based on an intimate knowledge of local conditions. To arrive at appropriate local development decisions will require good information not only on the region and its communities, but also on existing federal, provincial and municipal programs and initiatives.

Development cannot take place without money. Because of the loss of confidence in the conventional banking system, alternative sources of local development funds will need to be found. A number of alternatives have already been developed and these have produced some impressive results.

Regions and their communities will also need help in their local development efforts from other institutions, such as universities, community colleges and business corporations. The report explains the part that each of these can play in the new local action based development.

All this does not mean that communities should neglect their potential to attract larger developments. However, the report recognizes that there are many more communities in need of job-generating economic activity than there are large or medium-sized developments looking for a home. It recognizes that a large number of small enterprises, each employing a few people, can in total produce as many jobs as one large employer.

One of the recommendations emerging from this study involves the decentralization of decision-making by the federal government to the local level. Another recommendation calls for the implementation of flexible locally-based training programs where training would be provided on the job or in a combination of on-job and classroom settings. Income support during this training is also called for, either by reimbursing the employer for part of the wages paid during training or under Section 26 of the Unemployment Insurance Act, plus a training allowance if U.I. benefits run out before the prescribed training course is completed.

To assist the communities in their economic diversification efforts, another recommendation calls for assistance to the community to hold an awareness and education seminar prior to embarking on a community economic adjustment plan, financial assistance to hire an economic development officer, and seed money to enable communities to organize local development groups, undertake feasibility studies, and prepare community profiles.

A major recommendation deals with the provision of a grant or guaranteed loan to the region or community to enable it to start a local development fund. This fund would be managed by a local development corporation, the model for which is described in the report.

To make the community more attractive for development, a recommendation calls for improvements in infrastructure, especially in transportation. Two other recommendations deal with the establishment of data bases, easily accessible by the community. One of these would provide information on the region itself and the other on federal, provincial and municipal economic development programs.

Update

During the preparation of this report, a number of plans and decisions were announced by the federal government which will have far-reaching implications for many of the regions examined in this study. These actions were described in the 1989 Budget and in the Labour Force Development Strategy.

The timing of this report does not permit a full analysis of the impact of the proposed changes on the affected communities. However, it appears certain that major negative effects will be experienced in some regions as a result of the following federal decisions:

- Cut-backs in regional development funding commitments for:
  - business development
  - forestry agreements
  - mineral exploration
  - transportation infrastructure
  - oil industry megaprojects

Some of these initiatives were funded under Economic and Regional Development Agreements (ERDAs), many of which will not be renegotiated.

- Reduction in the growth of transfer payments to provinces for health, social welfare and education
- Changes to the Unemployment Insurance program
- Closure of Canadian Forces bases
- Lower subsidies to VIA Rail
- Lower subsidies to the Canadian Broadcasting Corporation
- Postponement of Polar 8 icebreaker program

Furthermore, the Atlantic fishery in particular will be affected by the reduction in fish quotas and the resulting closure of fish processing plants, although these developments are not directly linked to the two major policy announcements mentioned above.

Foreword

Early in 1987, the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) undertook a study of the prospects for full employment in Canada. Because many factors influence employment, it was agreed that a study of so complex a subject should be carried out in stages, each of which would cover a particular aspect of the employment environment.

This report deals with regional unemployment, a problem which has reached serious proportions in Canada. The lingering effects of the 1981-83 recession and other factors are having a major impact on the national unemployment rate and may be contributing to the emergence of a dualistic economy in the nation, distinguished by a few affluent urban areas and a depressed hinterland.

This is the third report in the series. The first reviewed the country's tax system from an employment perspective and investigated the probable effects of the proposed Tax Reform on individual working, spending, saving and investment activities. The second report described several original approaches to the stimulation of enterprise development and commented on the importance of these enterprises to job creation in Canada.

An important portion of the background information for this study was obtained from a series of round-table discussions, held in selected regions in various parts of Canada which are experiencing high levels of unemployment. These discussions were attended by local representatives of business, labour, training institutions, municipalities, federal and provincial departments and agencies, and special interest groups. In addition, the Employment Committee of the CEIAC received presentations from several groups and agencies concerned with the issue. A review of current literature on the subject was also conducted. As well, this report reflects the experience and observations of the CEIAC members.

Regional Unemployment

Following the 1981-83 recession, Canada's economy recorded one of the best performances among the world's major industrial nations. Yet, after six years of economic recovery, many areas of the country continue to experience double-digit rates of unemployment.

In 1988, the averaged annual unemployment rate in Canada was 7.8 per cent. During the same period the unemployment rate in the Gaspé region of Quebec was 16.3 per cent, in Corner Brook, Newfoundland 19.9 per cent and in Gander, Newfoundland 19.6 per cent. Meanwhile, in the Toronto region the unemployment rate was 3.8 per cent.

The spread in unemployment rates between labour market regions of as much as 16 percentage points indicates that the recovery of the 1980s has been one of the most uneven in recent times. For many regions, the recession and its debilitating effects on individuals and communities is continuing to persist and some regions are still struggling to regain their pre-1981 levels of employment.

Disparities in Regional Employment

This economic anomaly is particularly evident when one examines the unemployment situation in the smaller segments of the labour market, such as local economic regions or individual communities. The tendency among economists and statisticians to use provincial averages means that published employment statistics do not always tell the whole story. Furthermore, the popular media usually reports the unemployment rates for each province, and occasionally for the large urban centres, but rarely for small local regions.

The question increasingly being asked is: do average national or provincial figures effectively mask the economic and employment disparities experienced by the less fortunate regions of the country? The micro-level unemployment data seem to indicate that they do. While the 7.8 per cent national average unemployment rate experienced in 1988 looks fairly respectable when compared to the 11.9 per cent rate recorded in 1983, unemployment rates in some localities continue to be more indicative of a recession than a recovery.

Another characteristic of this latest recovery is that the gap between the unemployment rate in Ontario and most of the other provinces widened during the period between 1981 and 1988 (Diagram 1). In 1981, the difference between the average unemployment rate in Ontario and the average of the rest of the provinces was 1.5 per cent. By 1988, this gap had widened to 4.5 per cent.

The use of national averages makes it easy to understate the problem of regional disparities and even to support the opinion that they do not exist. However, among those involved with the problems currently being experienced in some regions, there is concern that Canada may actually be evolving into a two-tiered society – the prosperous industrial heartland and the depressed outer regions. As one observer noted, "Canada is a rich economy, but it is mostly rich in Toronto, Montreal and Vancouver".(2)

This phenomenon has not escaped the attention of international economic organizations. In its August 1987 economic survey on Canada, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) stated, "Canadian output and employment growth in 1986 was the fastest among the major industrial countries." It also noted, however, that "a striking aspect of development in 1986 was the starkness of regional growth disparities."(3)

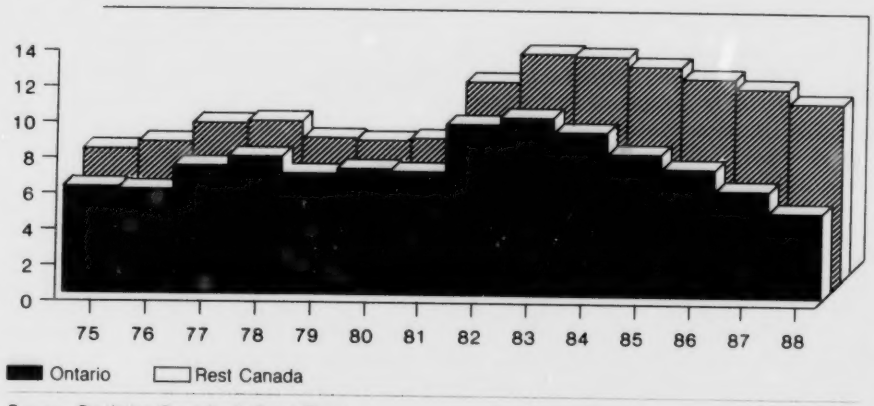
These disparities are also causing provincial, regional and municipal officials considerable concern. They fear that they are witnessing the emergence of "trouble zones" in their locales and are becoming apprehensive about the marginalization of certain communities and individuals in their jurisdictions. (Marginalization occurs when certain segments of society find themselves on the fringe

(2) *Michael Swan, Northern Ontario Business, April 1988.*

(3) *OECD Economic Surveys — Canada — 1986/1987; Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, August 1987.*

Diagram 1

Unemployment rates 1975-1988
Ontario and rest of Canada



Source: Statistics Canada, Labour Force

of the system, unable to contribute to it or to enjoy the benefits of productive participation in the economy). The recession still lingers for many local regions and communities and for some industrial sectors, as well as for unemployed individuals, particularly older workers, Natives and people with disabilities.

Pockets of high unemployment, brought about by lay-offs in declining industries such as textiles, leather, clothing and footwear, may also be found in cities or regions whose average rate of unemployment may be relatively low. This study recognizes this phenomenon and the inherent problems and hardships, but limits itself to employment disparities in specific regions described in the section which follows.

Unemployment at the Local Level

Disparities may take several forms. In Canada, as in other countries, disparities exist in levels of income, education, housing, access to health services, as well as in employment opportunities. In addition, differences in the quality of life may result from inadequate transportation and communication facilities, as well as the lack of access to recreational, entertainment and cultural facilities.

This study concerns itself with disparities in employment opportunities, but is aware that other forms of disparity may be directly or indirectly affected by this deficiency. It also recognizes that increased urbanization and the on-going shifts in population may be preventing even further deterioration in the economic disparities and unemployment levels in slow-growth regions. Alternatively, it notes that the loss of population, particularly educated youth and skilled workers, may be contributing to the regions' slow growth. There does not appear to be any analytical work or data available to determine these relationships.

One of the first difficulties encountered in a study of regional disparities is the lack of a data base at the regional and community levels. As noted earlier, much of the existing economic and labour force data are based on large units, consisting of several provinces such as the Atlantic or Prairie Region, or on individual provinces.

However, it is becoming increasingly evident that today's economic and employment problems do not fit comfortably inside the boundaries circumscribed for these large geographic units called "regions". Within each of these, significant variations in income, educational levels and rates of unemployment can be found. For example, in the Atlantic Region, centres like Halifax and Fredericton have relatively low average unemployment rates in 1988 of 8.0 and 10.8 per cent respectively, compared to Cape Breton and northern New Brunswick with unemployment rates of 16.6 and 15.0 per cent.

Even in Ontario, the hotbed of economic growth, unemployment ranged from 8.6 per cent in northern regions of the province to 3.8 per cent in the Toronto region. In Canada, provincial unemployment rates in 1988 ranged from 5.0 per cent in Ontario to 16.4 per cent in Newfoundland.

Therefore, it stands to reason that to introduce economic development or labour market policies designed for either end of this range, or indeed even the middle, would render them ineffective or disruptive, or both, for many of the regions.

A more appropriate approach would be to introduce policies and initiatives that respond to the problems and circumstances of small individual regions, or even local communities. But to analyse the circumstances correctly, it will be necessary to either generate new data or assemble the limited data that is already available in various forms and make them more easily accessible. Failure to do this will result in decisions continuing to be made on the basis of national or provincial averages, a solution which may not be at all relevant to the regions experiencing the problem.

Critics of the existing regional development policies agree that the new economic realities will dictate a more focussed approach, that is, strategies based on the needs of small areas and individual communities. But past experience leaves them skeptical because, as a representative of one of them described it, "Provincial and federal policies seem to be aimed at larger regions rather than at the local community, and bureaucrats do not seem to be able to budge from this concept. Consequently, more and more people are excluded from the process. They are given bread and butter (by the social welfare

Table 1

**Historical Unemployment Trends
for Selected Labour Force Economic Regions
1981-1988**

Province	Labour Force Economic Region (1)		Unemployment Trends 81-83	84-88	% above National 81-83	84-88	Unemployment Rate May 1989
Newfoundland	St. John's	(010)	14.0	16.2	4.3	6.6	12.7
	South Corner Brook	(020)	(2)	22.1	(2)	12.5	–
		(030)	19.2	22.2	9.1	12.6	17.9
	Gander	(040)	18.7	21.2	8.6	11.6	20.1
P.E.I.		(110)	12.1	13.1	2.0	3.5	11.1
Nova Scotia	Cape Breton	(210)	18.0	20.4	7.9	10.8	15.7
New Brunswick	Northeastern N.B.	(310)	15.5	17.1	5.4	7.5	16.9
Quebec	Gaspesia	(411)	20.3	19.8	10.2	10.2	18.3
	Rimouski	(412)	20.3	15.0	10.2	5.4	13.1
	Saguenay	(420)	15.1	14.0	5.0	4.4	12.9
	Beauce (3)	(430)	11.9	9.1	1.8	−0.5	8.1
Ontario	Sudbury & Northern Ont.	(591)	12.4	11.2	2.3	1.6	8.6
British Columbia	Southeast B.C.	(910)	13.0	14.1	2.9	4.5	–
	Nelson	(920)	14.1	17.1	4.0	7.5	15.0
	Kelowna	(930)	12.0	14.0	1.9	4.4	13.0
	Kamloops	(940)	15.2	15.6	5.1	6.0	14.2
Canada			10.1	9.6	–	–	7.5

(1) *Names of the regions are CEIAC choice. Refer to Map-Economic Regions, in Labour Force, 71-001.*

(2) *Sample too small to publish the unemployment rate.*

(3) *Beauce is not considered to be a slow-growth region. It is included here for comparative purposes.*

Source : Statistics Canada, cat. 71-529 and 71-001. Trends computed by CEIAC.

system) and left to themselves, without an opportunity to contribute to the resolution of the problem".(4)

This CEIAC study began with an analysis of regional labour market data available from a variety of sources. Subsequently, employment data based on Labour Force Economic Regions and the 1986 Census, both produced by Statistics Canada, were used. These represented the best existing sources of localized employment data available on a national basis.

Selected Regions

Between 1975 and 1987, 26 out of 53 Labour Force Economic Regions in Canada experienced unemployment levels above the national average(5). This study concentrated on 15 of the regions in this group. These regions exhibited a much slower recovery rate from the 1981-83 recession and continued to experience rates of unemployment significantly above the national average throughout the period.

As shown in Table 1, the selected Labour Force Economic Regions are concentrated in the Atlantic provinces, Quebec, Northern Ontario and British Columbia.

In addition to the 15 slow-growth regions mentioned, another region was selected for an entirely different reason. The Beauce region in Quebec is viewed by many as an example of an area that has succeeded in developing its entrepreneurial capacity and community development capability to a high level of proficiency and effectiveness. This success has been attained in spite of the fact that the region once faced many of the same disadvantages that the slow-growth regions face today.

The Beauce region was chosen because it continues to represent a unique position in Canadian regional development lore. It was felt that other communities could learn something from the Beauce experience that might be applicable to their own circumstances.

A more comprehensive account of the Beauce region phenomenon will be found in Appendix 3 page 44.

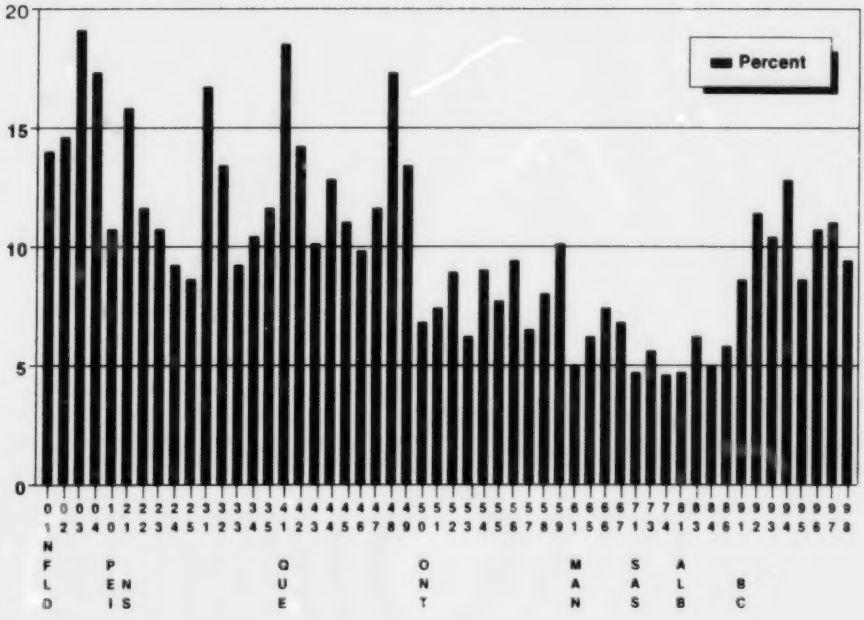
It should be noted that the selected regions are not the only ones in Canada that have exhibited high rates of unemployment and a slow recovery from the recession. Many local regions in the prairie provinces have also experienced above-average rates of unemployment and slow employment growth since the recovery began. However, their situation has not been as severe or prolonged as the 15 selected regions (Diagram 2).

(4) *Bernard Vachon, representing Municipalité régionale de comté des Basques at the Local Action International Conference, Montreal, December 9, 1988.*

(5) *Labour Force Economic Regions boundaries changed in 1985, including some of the 26 regions mentioned here, but the area covered by these regions continued to experience high unemployment rates.*

Diagram 2

Average Unemployment Rates 1975-84
Canada, Labour Force Economic Regions



Source: Statistics Canada, Labour Force

The depressed economy and higher unemployment levels in these regions may be due to temporary imbalances in world supply and demand for resource products such as oil, grains, wood, fish and certain minerals and metals. Changes in world trading patterns and the emergence of new sources of raw materials and manufactured products are contributing to periodic surpluses in the major producing countries, including Canada. In addition, natural causes, such as drought in the country's agricultural regions or depleted fish stocks in the fisheries can temporarily depress the economies of certain regions.

Some of the 15 selected regions are also victims of these natural factors and the on-going global adjustment processes, but they are somewhat different in that their economies have been depressed for a longer period and do not bounce back as quickly or as completely when the major economic sector recovers, as do the more diversified economies.

Likewise, the economies of the Yukon Territory and the Northwest Territories have been victims of the economic recession, their circumstances being similar to those of the northern areas of the western provinces. Regrettably, time, resources and the lack of labour force data prevented an in-depth look at these two regions.

Ten of the 15 regions selected were visited by CEIAC members during the course of this study. These are located in northeastern New Brunswick, the Gaspé and Beauce regions of Quebec, northern Ontario and the Kootenay region of British Columbia. Round-table discussions were held in Campbellton, Bathurst and Newcastle in New Brunswick; Rimouski, Chandler and Saint Georges de Beauce in Quebec; Hearst and Geraldton in Ontario and, Cranbrook and Nelson in British Columbia. Information on the other five regions was extracted from published material and from the research and consultations that had previously been undertaken in those regions in support of other CEIAC studies.[6]

(6) *In particular,* ***Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive, February 1987 and An Investment in People: A Report on Newfoundland,*** *April 1988.*

Characteristics of High Unemployment Regions

Although there are no two regions that are exactly alike in all of Canada, the 15 Labour Force Economic Regions selected for this study have certain similarities. Some of these common features contribute significantly to the depressed economic circumstances of the regions and others present opportunities for development and change. The most obvious of these similarities are:

- Highly dependent on resource sector
- Subject to seasonal variations in employment
- Substantially dependent on unemployment insurance benefits
- Removed from major centres
- Deficient in economic infrastructure, especially in transportation
- Dependent on outside capital
- Limited access to education and training facilities
- Relatively unskilled labour force and low educational levels
- High level of community energy and potential leadership
- Ample space, attractive landscape and good access to the natural environment
- None wants to be seen as a depressed area

High Resource Sector Dependency

Many communities in the resource-rich regions of the country owe their existence to the activities associated with the extraction or harvesting of resource-based products. Included among these settlements are mining towns, fishing villages, farming communities and localities dependent on the forestry sector. These communities and their surrounding regions are largely at the mercy of two exigencies - a continued supply of the resource material and the existence of a market for the resource product.

The lives of those regions that are dependent on non-renewable resources like minerals or oil are particularly tenuous. Often they will exist only for as long as the resource does, unless they develop another reason for their existence such as the processing of a resource brought in from elsewhere or if they develop into a regional service centre. An example of the first situation is Trail, British Columbia where ore is brought in for smelting from as far away as Alaska. Bathurst, New Brunswick is an example of a resource community which has evolved into an important regional service centre.

If an alternative purpose for their existence is not established before the resource base is exhausted, these communities will decline until they become shadows of their former selves as in the cases of Uranium City, Saskatchewan and Buchans, Newfoundland or they will disappear altogether.

If this inevitability is understood by the resource community from its beginning, it will recognize two alternatives, either accept the eventuality of closure or take steps immediately to prevent this happening.[7]

Fortunately, in most cases, the regions selected for this study still have potential for survival and growth if the appropriate measures are undertaken now.

Substantially Dependent on Unemployment Insurance Benefits

Federal transfer payments, especially unemployment insurance benefits, are an important source of revenue for slow-growth regions. The current U.I. program is regionally differentiated in favour of high unemployment areas, particularly with regard to eligibility requirements and duration of benefits. The proposed amendments to the program will result in some significant cuts to the entrance requirements. Workers in double-digit unemployment regions who are currently required to work 10 weeks to qualify for U.I. benefits will need as much as six

[7] *For a more complete description of this phenomenon and the potential for survival, see* ***Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive,*** *Canada Employment and Immigration Advisory Council, February 1987.*

more weeks of employment to qualify under the proposed rules (in those regions with 10 per cent unemployment). Those in regions with over 15 per cent unemployment will not be affected by this change. Similarly, the maximum benefit period will be reduced, except in those areas with the highest unemployment rates.

Remote From Major Centres

All of the regions examined in this study may be described as being remote from the major national and provincial urban centres. Does this contribute to their reduced economic circumstances? There are two schools of thought on the question. One maintains that large urban centres provide market opportunities for the products and services of the hinterland, thereby improving their economic circumstances. The other view states that the large urban centre, because of its large concentration of skills, capital, and quality of goods and services, draws everything into itself, thereby sucking the economic lifeblood from the smaller communities within its range of influence.

There is probably some truth to both of these beliefs. It is a well known economic fact that the larger the community, the larger the market area it commands. This stands to reason because large urban communities usually have better employment opportunities, bigger and better medical, educational and cultural facilities, and a better selection of consumer and industrial goods and services.

On the opportunities side, nearby urban centres (where they exist) provide smaller communities with a large potential market for their own products and services, as well as access to facilities which may be too costly to establish locally, such as universities, airports, research centres and professional sports arenas. Cities also house thousands of people who could be attracted to that community as potential tourists and sightseers.

It appears, therefore, that when a smaller community lives in the shadow of a large urban centre, few benefits will accrue to that community unless it endeavours to come up with something that would take advantage of its proximity to the larger centre.

Transportation and Communication Infrastructure

In spite of the efforts of the three levels of government over the years, major deficiencies in some forms of economic infrastructure continue to exist in the regions. While the list of deficiencies includes a variety of economic support features, from industrial land and buildings to water and low-cost power, the one that continues to generate the most concern is transportation.

In almost every slow growth region one will find an inadequate highway or railway system, and almost certainly, below-standard air services. More often than not, the communities in these regions must put up with substandard roads, highways, airports, harbours (where they exist) and railway systems. This situation further mitigates against the realization of any development opportunity that may exist in the region by reducing its ability to compete with the better-serviced areas of the country.

Postal service is another concern. Enterprises of every type depend heavily upon the mail system in conducting their affairs. They are faced with a mail service in which a Special Delivery item can take as long as one week or more to get to the community from Toronto and other major centres. Some interests have also expressed concern about the closure of rural post-offices. The one area where considerable progress has been made is in telephone services and to a lesser extent, telecasting. However, deficiencies still exist in some areas. While improved communication facilities may have reduced the necessity for travel to some extent, the need for improved transportation and shipping facilities continues to dominate in most regions.

Dependency on Outside Financing

Capital tends to flow to those areas that promise the highest return and the lowest risk. In addition, capital tends to be concentrated in the larger urban areas of the country and even outside the country. Consequently, decisions on where capital should be invested are usually made in Toronto, Montreal, New York, London and other distant major centres.

Both these conditions have made it difficult for the more remote regions and smaller communities to attract development capital, particularly for small or more innovative developments. Governments, both federal and provincial, have at various times introduced incentives to attract investment in slower growth regions of the country, with mixed degrees of success. The limited access to pools of investment capital continues to be a source of frustration and concern to regions and smaller communities across the country.

The preoccupation with the shortage of development capital has in recent years led to the establishment of numerous alternatives to chartered banks and other traditional lenders. A number of these programs are described in some detail in the CEIAC report on innovative approaches to enterprise development.[8] The result has been a reduced dependence on traditional sources of capital and more investment decisions being made at the local level, rather than in some distant city boardroom.

Some benefits of this new movement have already emerged. The Beauce region of Quebec, which is viewed as a shining example of economic progress through local enterprise development, attributes much of its success to its limited dependence on outside capital (see page 44).

[8] *Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth; Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, May 1988.*

However, much remains to be done in this area. Slow growth regions of the country would like senior levels of government to encourage and support the development of alternative sources of development capital in the country's regions.

Limited Access to Special Education and Training

The progress achieved in the provision of primary and secondary education in Canada over the past several decades has made education at these two levels easily accessible for most of the country's youth. Access to elementary and secondary education for Canada's children and youth is, therefore, not seen as a major problem.

However, students living in areas that are distant from communities where the schools are located do face certain hardships, particularly in relation to the time taken to travel to and from school each day. There is also concern among employers in particular, about the quality of today's education and the lack of literacy and numeracy skills among the secondary school graduates.

What stands out as a deterrent to economic development and fuller employment in the regions is the lack of ready access to trades, technological, professional and management training for existing or aspiring members of the labour force. Another unsatisfied need is for literacy training for school dropouts and for laid-off older workers.

Recent changes to federal training programs and in federal-provincial training relationships have led to a centralization of training in some provinces. This was done in response to reduced federal involvement in the purchase of community college level courses. The colleges claim that they can no longer offer a wide variety of courses at each location and, because of the reduced number of students, each college is forced to choose a narrow selection of courses and serve a larger geographic area. For example, one regional college may specialize in construction trades, another in automotive trades and still another in business training.

To the regions this means that when their businesses or industries need trained workers, they must often bring them in from outside the region, even though there may be large numbers of trainable unemployed workers in their own communities. Meanwhile, these unemployed persons must leave their home communities to seek training in other localities. For some people, especially those who are not mobile and persons with disabilities, this represents a formidable obstacle to employment.

Another disadvantage faced by smaller remote regions is their distance from universities. For local people to take advantage of university research facilities, or training and upgrading, they must either travel long distances or leave their communities for extended periods of time.

Relatively Unskilled Labour Force and Low Educational Levels

Although differences exist between the educational levels of the residents of some slow-growth regions and the provincial averages, these are not consistent. For example, in the Gloucester region of New Brunswick, 33.5 per cent of the population had less than a Grade 9 level (in 1986), as compared to 23.9 per cent for all of New Brunswick. The figure for the Restigouche region, at 30.7 per cent, is almost 3 per cent less (Table 2).

In the Central Kootenay region of British Columbia, 16.7 per cent of the population had less than Grade 9 education, and in the East Kootenay region only 11.1 per cent had less than Grade 9. The B.C. average is 11.4 per cent. In Gaspé, Quebec, 33.6 per cent had less than Grade 9, while the figure for the Rimouski region was 23.3 per cent.

From these data it is not possible to conclude anything other than that the educational levels in slow-growth regions

Table 2

Educational Levels — Selected Regions — 1986
(Per Cent)

	Less than Grade 9	No secondary certificate (1)	Secondary certificate or less	Trade certificat
New Brunswick	23.9	51.8	63.8	2.5
– Gloucester	33.5	60.6	71.1	2.1
– Northumberland	28.2	59.6	70.3	2.1
– Restigouche	30.7	58.8	68.9	3.0
Quebec	23.9	43.7	59.4	4.2
– Beauce	32.9	55.1	70.2	6.0
– Gaspé	33.6	57.8	70.0	3.9
– Kamouraska	31.8	51.8	66.3	5.7
– Matane	32.3	54.5	68.8	6.5
– Matapedia	34.7	56.5	72.3	7.3
– Rimouski	23.3	41.0	57.5	6.2
– Rivière-du-loup	28.4	47.6	65.2	5.1
– Témiscouata	36.1	59.8	73.2	4.8
Ontario	14.6	43.1	56.3	2.8
– Cochrane	22.4	55.0	67.6	3.9
British Columbia	11.4	41.1	52.8	2.7
– Central Kootenay	16.7	48.3	57.3	3.4
– East Kootenay	11.1	44.6	56.3	3.6
Canada	17.3	44.4	57.2	3.1

(1) *Includes "less than Grade 9"*

Source: 1986 Census data compiled by CEIAC

are generally lower than the average provincial levels. To determine whether this has had a negative effect in the region's economic development performance would require further study.

In the area of trades and professions, the communities themselves feel that they are short-changed. Whether it is the lack of employment opportunities for these qualified people that determines this, or the inability of the communities to produce them, is difficult to determine. In any event, the deficiency of certain skills in these communities probably contributes in some measure to their economic circumstances. For example, among the regions studied, the Beauce region of Quebec has one of the highest percentage of workers with a trade certificate (Diagram 3). As noted earlier, this region has one of the most diversified rural economies in the country. The answer as to which comes first, a skilled labour force or economic development, is outside of the scope of this study, but the subject is nevertheless important enough to warrant further examination.

High Level of Community Energy and Potential Leadership

A wave of community involvement in economic development has begun to sweep across the country. This is the same phenomenon that has been occurring in Europe and other parts of the world over

the past several years. Largely as a result of disillusionment with the failed efforts of the senior levels of government, some communities are taking charge of their own economic destinies. Many have already made significant progress and others are in the process of becoming more active. Those involved in the movement say that the communities which do not move in this direction may find themselves at a permanent disadvantage in the future.

The efforts involved take many forms, from a quest for greater self-sufficiency, to a better utilization of the human and natural resource potential available in the area, to a more intelligent use of the development tools that are available.

This movement is inspiring the involvement of many members of the community who in the past had left the job to others, often from outside the community and the region. Many new leaders are emerging from among the local business people, professionals, farmers, workers, students and others.

But to develop this momentum and to maintain it, the communities recognize that they will require some degree of encouragement and assistance from the senior levels of government, at least at the beginning. However, the communities are adamant that this involvement should facilitate, not direct and control, the local efforts.

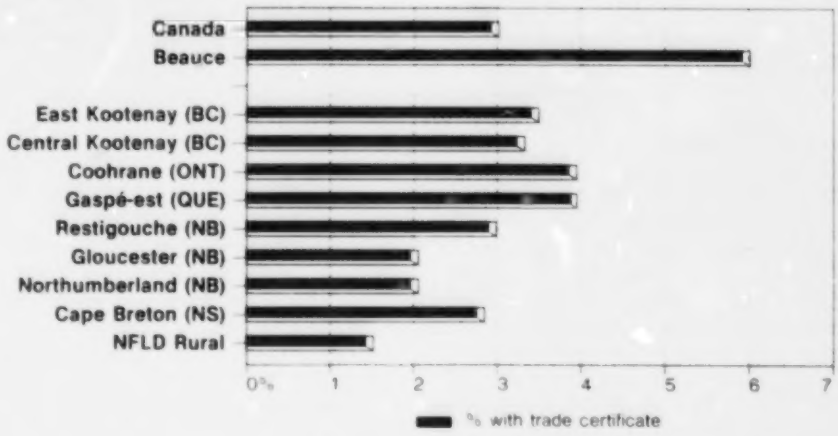
Ample Space, Attractive Landscape and Access to the Natural Environment

Residents of regional communities generally consider themselves fortunate to be living where they are. They see advantages in being able to move about freely, in enjoying the usually attractive landscape of the area and in having easy access to the natural features of the region. The opportunities to camp, hike, hunt, fish, boat, ski or snowmobile after a short drive out of town are perceived as valuable advantages of living in the area.

In addition, access to resources that can be harvested and utilized in the household, such as fish, venison and firewood, is a valuable benefit often enjoyed by residents of some remote and rural communities.

Diagram 3

Workers with a Trade Certificate
Beauce and Selected Regions



Consequently, many residents of these regions become greatly attached to their communities and are frequently reluctant to leave, except under the most pressing circumstances. Even after having been forced to leave for economic or other reasons, many return after several years of absence.

None Wants to Be Seen As a Depressed Area

Most of the regions visited are vehemently opposed to being called "depressed". They usually see their circumstances as a temporary set-back which they can correct in due time. Their predicament is usually viewed as the result of outside forces over which they have no control. These may include plant closures or production cut-backs resulting from decisions made in distant places, the failure of government initiatives, and being ignored by decision-making centres.

Quite understandably, a progressive community would probably be more attractive to outside developers than one which is deemed to be "on the ropes". To change this perception, many communities start their economic renewal from the inside, hoping to revitalize their economies and eventually attract outside interest. They see this as a positive approach which should be supported in every way possible by all those concerned with regional development.

Problems and Issues Identified by Regions

The slow-growth regions continue to view the shortage of jobs as their main socio-economic problem. To overcome this deficiency, they seek to promote local economic growth and improved employment opportunities through the intelligent use and management of their natural and human resource base. However, their efforts in this regard are often frustrated by circumstances over which they feel that they have no control. They are convinced that, in some areas, progress could be made with a minimum of accommodation and support from government, business and educational institutions. The following are the main issues which emerged during the consultations.

Loss of Jobs and Population

Hundreds of jobs were lost during the early 1980s in most of the regions under study. Even though most of the resource industries have recovered since then, the number of workers rehired by the major industries have usually fallen short of the original employment levels. This was caused by the firms cutting costs and automating their operations. Some jobs, particularly in the fisheries sector, have been lost because of declining fish stocks and the processing of fish at sea. Automation in mining and smelting operations have also reduced the size of the labour force of those companies.

Fortunately, many new jobs have been created in new or expanded enterprises. Small business in particular has increased employment in most regions. Significant numbers of new jobs have been generated in personal and business services, retailing, small manufacturing and tourism. However, there is concern that not enough new jobs are being created to provide growth or even to sustain the present population levels. There are also indications that some of the new jobs do not pay the same level of wages as did the jobs which were lost and do not provide an acceptable alternative for displaced industrial workers.

The result is that workers continue to reluctantly leave the regions for better opportunities elsewhere. The worry for those remaining is that the people who leave – the young and the educated – are the very ones who are needed by the communities to rebuild their economies.

Managing and Protecting the Resource Base

There is considerable anxiety in the regions about the way in which renewable resources are being managed. The greatest concern is in regard to the forestry sector, but fisheries and agriculture have also come in for considerable attention.

In the forestry sector, residents of the regions are concerned that current management practices are leading to the depletion of the forests. "If someone does not plant some trees in this area, soon there will be no trees left", is a common commentary. Pulp and paper companies are equally concerned about a dependable supply of wood and are looking for ways to ensure this.

In northern New Brunswick, the issue focusses on the better management of existing tree stocks. Foremost in this effort would be the thinning of existing stands and better utilization of the harvested trees. At present there is no commercial use made of hardwoods and these trees are left in the forest after softwoods are harvested. There is concern about too much of the felled tree being left in the forest when this resource could be used for firewood, specialty wood products, or in wood-fuelled power generators. Such developments would create much additional employment. Private woodlot owners who provide more than 30 per cent of the wood in New Brunswick also see thinning and spacing as the most important requirement.

In the east coast fishery industry, two issues predominate -the management of existing fish stocks and the inroads that large fishing vessels are making into the domain of the coastal fishery where small boats predominate. On the supply side, the crab industry in particular has experienced a dramatic decrease in tonnage as a result of declining stocks, but cod quotas have also been cut drastically. Lo-

cal fishermen complain that stocks are declining due to the huge catches taken by the large processing ships and by foreign vessels. The catches of fish taken by these large boats is often blamed for the reduced amount of fish available for processing in the existing fish plants.

The affected communities believe that the current excess capacity could be taken up by the processing of other varieties such as smelt and tom cod. However, these species have not gained wide public acceptance and effort is needed to create a demand for them through promotion and by further processing to improve their acceptance in the market place.

Agriculture is deemed to have some growth potential in most of the regions examined. Some regions are striving for self-sufficiency in crops such as potatoes, turnips and carrots. Others are expanding their production of special crops such as blueberries and maple syrup for export out of the region.

Generally, there is no unemployment in agriculture, because most of the workers in the industry are owner-managers. However, because much of the industry is still near the subsistence level, farmers often cannot pay the high wages demanded during peak harvesting or planting seasons. The greatest need of agriculture is seen to be in the areas of information, local research and product testing, and the establishment of pilot plants for processing, packaging and marketing of indigenous products.

Economic Diversification

In recent years, many communities and regions have become increasingly involved in efforts to diversify their local economies. In the absence of any proven and prescribed way to achieve this, a variety of different approaches have been tried in the past, with varying degrees of success. Now, some signs of maturity appear to be emerging in this area and the approaches being taken are becoming more focussed and better organized.

Each case, while it may differ somewhat in design and strategy, strives to achieve the same result, that is, to spread the local economic dependence over a greater number of components. As is well known, any economic unit, whether a community, region or province, that is largely dependent on one sector – such as forestry, fish, grain, oil or automobiles – is likely to experience a downturn when that sector declines. Conversely, an economic unit that is less dependent on one major sector will weather a severe downturn in that sector's fortunes.

Most of the regions that experienced slow-growth and weak recovery from the 1981-83 recession are highly dependent upon a major industrial sector. It appears, therefore, that this dependence may have contributed significantly to their predicament.

Most of the regions examined are keenly aware of this and have set about correcting the situation. The methods used to achieve this goal are varied, but they are increasingly tending toward a common strategy which emphasizes:

- A better utilization of the region's natural and human resources;
- encouragement and support for new enterprise development;
- less dependence on governments and large institutions; and,
- supportive federal fiscal and monetary policies.

This suggests that the regions and their communities are prepared to achieve their economic goals largely on their own initiative and through selective use of existing federal and provincial programs. They recognize that the formula for local economic renewal will not be achieved quickly or easily, but that in time they will succeed.

Meanwhile, what they would like to see is the removal of the many obstacles to local development that continue to exist[9] and the paving of the way by the senior levels of government with community-oriented federal and provincial initiatives which facilitate, not direct and control, local development.

The Federal Presence in the Community

In most communities there are one or more local federal offices. The most common of these is the Canada Employment Centre (CEC). While these offices generally have good rapport with the community at large, they are not seen as important decision-making entities. In fact, there were instances brought to the attention of CEIAC which indicated that the CECs act essentially as a post office to receive proposals for forwarding to the district, regional or national offices. This means that proposals often have to go through as many as four layers of decision-making. This process was unanimously viewed as the cause of long delays in the decision-making process and in decisions made without a good knowledge of the local situation.

Meanwhile, in an era of staff reduction, local offices bear the brunt, while regional and national offices appear to face minimum personnel cut-backs. This action reduces the personnel at the front line while maintaining the strength at the various headquarters. The situation is contributing to serious morale problems at the local level and the loss of confidence in CEC services in the community.

The other high profile federal organizations in the regions are the former Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) and the Western Economic Diversification (WED) office. All of these are seen as being remote from the affected regions and, except in northern New Brunswick and a few other Atlantic region communities, there appears to be little ACOA or WED supported activity in these regions. This led one local leader in British Columbia to comment, "WED and DRIE have a minimal impact here because applications get bogged down in red tape. Now

(9) *For a description of these, see:* ***Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth; CEIAC, Ottawa, May 1988 and Obstacles to Small Business,*** *a report submitted to federal, provincial and territorial ministers responsible for small business, Milligan and Company Inc., December 1986.*

most of the WED developments take place in Vancouver and the Lower Mainland. Here, we have to go to the banks for money".

The regions blame this on the absence of a community presence, or understanding of the local needs. "They should take the WED office out of Vancouver and locate it in an area like Nelson to give the bureaucrats a 'feel' for regional problems. Many of them have never been outside a large city," one local official suggested. Several other departments, involved with sectors such as fisheries, forestry and mining and agencies, such as the Federal Business Development Bank, either have a regional presence or participate in regional and community economic planning. Here too, their decision-making capacity is severely limited.

Community Training Needs

While most regions expressed some degree of concern about the ineffectiveness of federal programs and initiatives generally, the subject that evoked the most discussion and criticism was training. The criticism was directed at both the federal and provincial efforts in this area, but the initiative that elicited the most attention was the Canadian Jobs Strategy (CJS). Perhaps it would be more accurate to say that the concern was directed at the federal skills training efforts, rather than at CJS specifically, since most of the participants were not familiar with the term "Canadian Jobs Strategy".

The concerns expressed were numerous and varied, but they were largely critical of the current federal training programs which are deemed to be misdirected, inflexible, centrally managed and inadequate.

In the Atlantic regions in particular, but also in the other parts of the country, there appears to be an on-going need for literacy training. This training was formerly available under the label Basic Training for Skill Development (BTSD). Communities are still asking for BTSD training because of the special needs of displaced workers (particularly some of the older ones) and the growing incidence of numeracy and language illiteracy among early school-leavers.

Basic skill development training is seen as being particularly valuable in paving the way to employment because it is more work-oriented than secondary school courses. The absence of this type of training is blamed for creating ghettos of illiterate workers who exist at the margin of the labour force. Most of these individuals would rather do productive work than be dependent on the state but they cannot do so because of their inability to qualify for a job or for training in trades or other skills.

The community college dilemma, mentioned earlier in this report, was evident in every community. It appears that, while the training needs of the community are becoming more diverse, the opportunities to obtain training locally are diminishing. This is compounded by the fact that the number of workers needed, with specialized training in trades or business, is not steady or consistent in small communities or regions. Meanwhile, the number of trainees required to start a class in a community college, for example, is usually fixed at a number which may not be at all related to the number of trained persons in demand. In addition, the training is often conducted in a location other than where the prospective trainee resides.

In many cases, the only alternative for prospective trainees now is to move to where these courses are available (if they can afford to do so) and hope that the demand in the local community will still exist when their course is completed. But this rarely happens, and the local trainees usually find it necessary to move to an urban centre to get work. Meanwhile, the local jobs, which come up sporadically, are filled by workers from outside the community.

The debate continues about which comes first, new industry or a highly qualified labour pool. Some community leaders are convinced that a trained labour pool attracts economic development. Others see this as impractical because unemployed trained people will not wait around for a development to happen.

What employers would like to see is a system of support for short-term concentrated training in those skills that are currently needed in their operations. This training would be largely conducted in the workplace or in an on-job and classroom combination, with the classroom training conducted in community colleges or other formal training environments.

The incidence of federally supported employer-based training was rare. Most employers indicated that they no longer participate in these programs because of the difficulty of qualifying for them and the slow and cumbersome decision-making process. Instead, the employers often go outside the local area for their skill needs or train their own workers as they need them.

Unemployment Insurance

While most of the communities identified certain weaknesses in the Unemployment Insurance (U.I.) program, they accepted it as a welcome and necessary alternative to other forms of income support. What the regions would like to see first and foremost is the elimination of the need for U.I., that is, employment opportunities for everyone who wants to work. However, this goal continues to elude many of them.

The persistent shortage of work has resulted in an enormous dependency on the state in some regions. This was evident in most of the communities examined, but was particularly pronounced in the Atlantic region. Here the "ten week" or "ten stamps" syndrome has reached a distressing level, leading some observers to comment that the arrangement is so ingrained as to have become part of the region's culture. As noted earlier, proposed changes to the U.I. program will increase the period of work needed to qualify for benefits by as much as six weeks in high unemployment regions.

This will, no doubt, place an increased burden on the social welfare system and on municipalities in these regions.

Unemployment insurance has been a much-studied subject[10] and this report cannot add much to the investigations except to repeat that the system in some form is necessary.

Many recommendations for improvements were received. These included suggestions that the U.I. rules should be the same throughout the region with respect to the number of weeks of work needed for eligibility. Currently, in some regions the requirement can be either 10 or 16 weeks depending upon where the unemployed worker resides.

Slow-growth regions maintain that U.I. policy should encourage and facilitate a person's efforts to get off the system without forfeiting eligibility, either by qualifying for employment through training, through self-employment or by moving to another locality. Unemployment insurance benefits should be readily available to persons receiving literacy training of the BTSD-type as well as during skill training. This should extend to both full-time and part-time training. Some unemployed workers who qualify for training under Section 26 of the Unemployment Insurance Act are cut off from these benefits when their benefit period expires regardless of where they are in their course of study. There appears to be no alternative support system which would allow the trainee to complete the course.

One participant summed up the U.I. situation in this way: "More than 95 per cent of our people want to justify their existence through work and to **earn** a decent standard of living. We should continue looking for full employment, but until then we will need transfer payments".

(10) *Included among these is* ***Unemployment Insurance;*** *Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, February 1986*

A Two-Tiered Labour Force

The influence of the predominant resource industries on their communities is clearly reflected in the local labour force. Because resource industries tend to pay high wages, they become the preferred place of employment in the community. Unfortunately, these companies cannot absorb the whole labour force and there are few other employment opportunities providing similar levels of worker income except, perhaps, some public service jobs in government departments and in education. Likewise, there is little economic activity in the community paying wages and salaries in the mid-range. Usually, the second most important volume of employment is in the service industry which is predominently low-wage.

This situation, coupled with the high proportion of persons on U.I. and social assistance, results in a two-tiered income system - one of high wages and another of low income. One participant described it this way: "Now we have two classes of people. One class is the highly paid industrial workers, and then there are those dependent on U.I. and other social income assistance".

The communities agree that the only way to overcome this discrepancy is by diversifying their economies sufficiently to generate jobs which offer a whole range of salaries and wages. The communities that have already embarked on this task find that among the elements needed to achieve this goal are a skilled labour force and an adequate economic infrastructure.

Economic Infrastructure

Most studies on regional development emphasize the importance of an adequate infrastructure to attract and support economic development. While this was not seen as the most important deficiency in most of the communities examined, it was high on their list of priorities. Transportation infrastructure, in particular, is identified as a most urgent need. This includes roads, streets, railways, airports, waterways and harbours, as well as air and road passenger services and freight handling capacity.

As part of the local development effort, other needs were identified which may be classed as industrial infrastructure. These include industrial buildings, access roads, railway sidings, warehousing and office space. Other types of economic infrastructure which are often taken for granted, but not always present, include banks, telephone and telecommunications, lodging accommodations and meeting rooms. On the social infrastructure side, schools, training facilities and recreational and cultural conveniencies are seen to be important needs. Communities are also becoming more concerned about the needs of special groups, such as persons with disabilities.

All these facilities cost money and sometimes the communities rationalize that they can do without some of them. But investments in the establishment or improvement of regional infrastructure, services and administrative facilities are seen as essential elements for local development by most regional development experts. It is difficult to pursue development without at least some of these structures in place.

Strategies for Regional Development and Employment Growth

In the 1960s and 1970s much of the regional development effort was spent on pursuing large industrial enterprises. Provinces, regions and communities expended considerable time and energy competing with each other to locate for themselves a medium or large industrial development which they thought was looking for a home. They envisioned that once they secured one of these major developments, their problems would be over. This approach was supported by the provinces and federal regional economic development programs such as those administered by the Department of Regional Economic Expansion (DREE) and its successor the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE). These departments led the federal efforts to reduce regional disparities in Canada.

Many attempts have been made by the senior levels of government to reduce regional disparities in Canada in recent times, with varying degrees of success. These efforts have been the subject of many reviews and studies. No attempt will be made here to examine their effectiveness in alleviating regional economic and employment disparities, a subject on which there is little agreement in any event.

One of the first federal programs directed specifically at overcoming regional imbalances was under the Agriculture Rehabilitation Act introduced in the early 1960s. Its goal was to encourage small farmers to increase output and productivity by assisting them to develop alternative uses for marginal land and through the development of the water and soil resources of the region. In addition, the program sought to create alternative work opportunities in rural areas and to promote the establishment of projects in resource industries other than agriculture, such as forestry and fisheries. Renamed the Agricultural and Rural Development Act in 1966, ARDA was given an added mandate - to become involved in non-agricultural programs in rural areas in an effort to absorb surplus farm population. However, in spite of its many strengths, ARDA soon fell out of favour because it lacked the desired geographic focus.

To overcome this perceived weakness, a new program called the Fund for Rural Economic Development (FRED) was introduced in 1966. This program contained separate "comprehensive development plans" which were formulated for the specific regions in which it operated. In addition to agriculture, the plan could support such activities as industrial development services, employment creation and industrial infrastructure, including incentives to private enterprise.

In the Atlantic region, the federal government introduced the Atlantic Development Board (ADB) in 1962. Its goal was to define measures and initiatives for promoting economic growth and development in the four Atlantic provinces.

In 1963, the federal government established the Area Development Incentives Act (ADIA). This initiative, together with the Area Development Agency (ADA), was designed to stimulate industrial development in designated regions by providing tax incentives and capital grants.

Later in the decade it became apparent to the federal government that these initiatives were handicapped by the proliferation of responsibility and decision-making among a large number of departments involved in the process. This indicated a need to develop a new organization which would co-ordinate the implementation of the various regional development programs. The concept of a federal department devoted solely to regional development emerged and the Department of Regional Economic Expansion (DREE) was born in 1969.

The legislation creating DREE repealed the FRED and ADB legislation, but not ARDA or ADA. These remained, along with the Prairie Farm Rehabilitation Act (PFRA), and were joined by the Special Areas Program and the Atlantic Development Council. Later these were joined by the Regional Development Incentives Act (RDIA) under the DREE umbrella.

A Special ARDA program was also introduced, directed mainly at people of Native ancestry.

With this arsenal of programs, DREE set about eliminating regional disparities in Canada. However, in 1972 changes were sought and a policy review was undertaken. The General Development Agreement (GDA) approach emerged and a series of development agreements were signed with the provinces. The GDAs were umbrella agreements which allowed for subsidiary agreements to be signed covering a variety of development projects. These ranged from infrastructure and tourism to resource and industrial development projects.

In 1973, a major decentralization of DREE staff from Ottawa to the regions was undertaken. This approach to economic development met with considerable approval, especially from the provinces who now had more influence over what happened in their jurisdictions. This feature, however, eventually led to the demise of the GDA approach. The federal government felt that it was overshadowed by the provinces and was not receiving its fair share of credit for the success of the program.

By 1981 a new economic development approach emerged, based on mega projects, with the interests of the regions being promoted by a Federal Economic Development Coordinator (FEDC). The FEDC would also ensure that all the federal efforts in the regions would be coordinated. This approach turned out to be about as ineffective as the mega project development approach itself, which collapsed in the early part of the recession.

In 1983 a new initiative emerged - the Economic and Regional Development Agreements (ERDAs). This new arrangement once more gave the federal government the responsibility for directing the delivery of regional development programs.

Meanwhile, DREE disappeared and was succeeded by the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), which consisted of the old DREE, plus components of the former Department of Industry, Trade and Commerce. DRIE operated a number of provincial offices, but these reported directly to headquarters in Ottawa. In 1984, a super ministry which had been established several years earlier to oversee regional development expenditures - the Ministry of State for Economic and Regional Development (MSERD) - was disbanded.

In 1988, three new regional development bodies were established - the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), FEDNOR (operating in Northern Ontario) and the Western Economic Diversification (WED) office. DRIE was in the process of being replaced by a new department - the Department of Industry, Science and Technology.

So what are the results of all this activity and manoeuvering? Since the results cannot be measured, the question being asked is what would have happened without these initiatives? Would the depressed regions be worse off than they are now? It is doubtful if we will ever know. Perhaps this quandary was best expressed by a participant at a round-table discussion in northeastern New Brunswick who remarked, "About $800 million (of federal funding) has come into this county in the past few years, so why are we still so highly unemployed?"

What is clear is that billions of dollars have been spent in trying to eliminate regional economic and employment disparities during the past 25 years. No doubt many developments have occurred which would not have done so in the absence of these programs. But these efforts also left a legacy of failed enterprises, displaced workers and industrial parks that are still nothing more than large serviced empty lots. Some of the programs, such as ARDA, had many good features which could still have valuable application, but unfortunately, were discarded with the program itself. Perhaps it is time to examine some of these old initiatives and learn from their experiences.

A question that may be asked is, was there something wrong with these approaches? For one thing, they appear to have ended up favoring the major urban centres where much of the develop-

ment would probably have occurred in any case; for another, it was costly. For example, in 1984-85, DRIE's operating budget amounted to $220 million. Meanwhile, DRIE's Regional Development Incentives Act (RDIA) business development grants never exceeded $118 million annually.(11) Since the $220 million figure covered mainly administrative costs such as salaries and travel expenses of department officials, it becomes evident that the main beneficiaries of these regional development initiatives were not the smaller regions, but Ottawa and the larger regional urban centres, usually the provincial capitals. In fairness, it should be mentioned that these administrative costs included those of other DRIE programs, such as the General Development Agreements. Nevertheless, it remains clear that the main beneficiaries of this expenditure were the major centres, not the small local regions. Tables 3, 4 and 5 show the relationship between DRIE administrative costs and program expenditure in a more recent period. It is obvious from these tables that the two largest and most highly industrialized provinces - Quebec and Ontario - received the major portion of the regional development grants in that fiscal period.

(11) *Donald J. Savoie; **Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions;** University of Toronto Press, 1986.*

Table 3

**Department of Regional Economic Expansion
Expenditures Fiscal Year 1986-1987**
($000)

Operating and Capital Expenditures	243,409
Grants and Contributions	921,960
The four largest items under Grants and Contributions were:	
Industrial and Regional Development Act	275,355
Defense Industry Productivity Program	169,752
ERDA and GDA Agreements	146,858
Canadian Industrial Renewal	73,189

Source: DRIE Annual Report 1986-1987

Table 4

**Department of Regional Economic Expansion
Grants and Contributions by Region Fiscal Year 1986-1987**
($000)

Newfoundland	63,014
Nova Scotia	46,498
Prince Edward Island	6,915
New Brunswick	68,749
Quebec	346,798
Ontario	207,472
Manitoba	43,717
Saskatchewan	38,501
Alberta	13,450
British Columbia	49,786
Miscellaneous	37,060
Total Canada	921,960

Source: DRIE Annual Report 1986-1987

Table 5

Industrial and Regional Development Program Accepted Offers and Authorized Assistance by Province/Territory, Fiscal Year 1986-1987

Province/Territory	Number of Accepted Offers	Authorized Assistance ($ Million)
Newfoundland	37	17.80
Prince Edward Island	18	2.50
Nova Scotia	65	12.10
New Brunswick	40	7.50
Quebec	489	102.80
Ontario	118	45.00
Manitoba	26	3.90
Saskatchewan	15	3.50
Alberta	16	1.20
British Columbia	25	10.30
Yukon/Northwest Territories	1	0.01
Canada total	850	206.61

Source: DRIE Annual Report 1986-1987

Although the large development approach still lingers in some communities and to some extent in federal initiatives such as ACOA and WED, a new and powerful trend based on small local developments is emerging. The new approach to community development is a local action-based phenomenon which has swept across Western Europe and is now gaining momentum in North America. This movement is based on the involvement of the community, the establishment of small indigenous enterprises and a better use of the natural and human resources of the region.

Opportunities for Development

Some of the communities that have taken charge of their own economic destinies have discovered that opportunities for development often exist right in their own front yard. Prospects for development are often found in their natural resources and settings, and in the people and their ideas. Opportunities are discovered in the better utilization and more intensive use of their forests, fisheries, agricultural land and cultural heritage. These opportunities are translated into enterprises involved in retailing, services, tourism and small manufacturing.

Among the communities observed in this study, many development ideas were being pursued and some had already succeeded. For example, in the Restigouche region of New Brunswick, work is underway to determine the feasibility of establishing a wood-burning thermal power plant which could provide as many as 1,000 jobs. In the same area, considerable work has been done on a proposed international tourist attraction on Isle de Heron.

In the Chaleur region of New Brunswick, two major developments, a thermal power plant and a mining venture are being supplemented by a number of new companies, some of which were supported by ACOA, providing between 5 and 50 jobs. The region has also joined the Canada Opportunities Investment Network (COIN),[12] a computer network which brings entrepreneurs and investors together. Agriculture is receiving renewed attention in the region. In the Miramichi area, small developments in the food, metal working and printing and publishing sectors have produced between 500 and 600 jobs since the recession.

Nelson, British Columbia, located in the Central Kootenay region, has capitalized on two features which had been largely ignored in the past - its cultural heritage and the beauty of the landscape. It began its economic recovery strategy by becoming involved in the Heritage Canada Main Street project.[13] The restoration of its business section led to the filming of the movie "Roxanne" in Nelson and to increased tourism attracted by its "theme" setting. Another success story in the community is the conversion of a community college, closed during the recession, into a school for business students from Japan. The residential school now houses 280 young students and provides 70 full-time jobs.

These are a few examples of the types of development that can be achieved by a community becoming involved in its own economic affairs. Some of these developments have occurred with little or no federal assistance, and in spite of the many problems encountered along the way.

(12) *For a description of this program, see:* ***Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth;*** *Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, May 1988.*

(13) *For a description of this program, see:* ***Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive;*** *Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, February 1987.*

Local Development Problem Areas

Along the road to economic development and employment growth, the community encounters many problems and obstacles. As stated earlier, some of these are caused by the community's location, demography and natural endowment. Others are caused by such diverse features as climate, or even by the shortcomings of programs and services whose purpose is to support the community efforts. The following are a few of the problems which, if resolved, would facilitate community development.

Seasonal Unemployment

"Some people who are seasonally unemployed would like to take training and qualify for full-time work, but the system does not allow them to do so. It insists that they remain on U.I. during the off-season. One cannot go to school without losing access to U.I. benefits". - Round-table participant, Cranbrook, British Columbia.

Some resource-based industries that are located in the regions are significantly affected by the seasons. This is reflected in the employment pattern of these industries. Included in this group are fisheries, where the seasons are government regulated; forestry, where ground conditions in the woods limit the time of cutting and hauling logs, as well as tree planting; and agriculture, especially the growing of grains, oilseeds and fruit crops which are all closely tied to the seasons and the weather.

Seasonal unemployment tends to magnify the unemployment rate during the seasonal lay-off periods and this, no doubt, has an effect on the annual unemployment averages.

The federal government's response to seasonal unemployment is the Unemployment Insurance program. This arrangement seems to work well, but at a major cost to the fund. Some see it as too inflexible, creating a situation in which people become trapped in a predicament of enforced idleness from which they cannot escape.

Are there other ways to address the seasonal unemployment problem, such as allowing the recipient to receive training or engage in some form of productive work during the off-season period, without forfeiting eligibility for U.I. benefits? The answers to these questions are worth pursuing. There is too much energy and talent going to waste under the existing arrangement and the communities would like to see the barriers that cause this waste removed and more productive work encouraged.

Federal Incentives for Local Industrial Development

"The government's regional development programs are not working. There is no coordination". - Round-table participant, Cranbrook, British Columbia.

As discussed earlier, there have been a number of federal and provincial regional industrial development programs established to assist slow-growth regions over the past 20 years or more. A number of these no longer exist and some have been replaced by newer improved versions. Others such as the ones administered by the former federal Department of Regional Economic Expansion (DREE) and its successor the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) were part of a series of initiatives, each purporting to be superior to the one it replaced.

The latest additions to the series of regional industrial development initiatives are the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), FEDNOR (in Northern Ontario) and the Western Economic Diversification (WED) program. A few regions, particularly some in Northeastern New Brunswick, have begun to benefit from these initiatives, but others are still waiting.

Because of past experiences, some regions have almost given up hope of ever benefitting from federal regional development programs, such as ACOA or WED. Nevertheless, they continue to keep their options open. They would welcome a large or medium-sized enterprise to their community, but they also recognize that to depend on this happening is, more often than not, unrealistic.

Much of this pessimism is caused by a lack of consultation and coordination between the administrators of the programs and the communities, with each going their own way. This is seen as the cause of most development taking place in larger centres, a milieu with which the program bureaucracy is more familiar.

The greatest perceived need, therefore, is for more direct communication between the communities and the federal program administrators. Were this to be undertaken, the communities could act as promoters of the federal programs in their areas and as advisors to program administrators regarding the type of industrial developments that could be accommodated in the community and which ones would have a better chance of survival and success.

Community Futures Program

"Community Futures (CF), through its Business Development Centre option, requires that funding be limited to five years. Sometimes this is not enough and it limits the CF Committee as to what type of project it can approve. CF Committees across the province are concerned about this. Also, because of the size and cost limits set on assisted projects ($3,500 per job) it is difficult to come up with an enterprise that would be self-sufficient in five years. The self-sufficiency clause, therefore, is a deterrent and it limits us as to what we can do". - Round-table participant, Nelson, British Columbia.

The Community Futures program is active in many of the small regions examined. However, even though the program has been in operation for about four years, there are very few concrete results to show for its efforts. Nevertheless, the communities are keeping an open mind and, in the absence of anything better, are hopeful that something positive will occur.

There is considerable concern that, while this is a program which is deemed to be community-driven, decisions on its direction must often be approved by the regional headquarters of Employment and Immigration Canada, usually located in the provincial capitals. This may be one reason why the program has moved so slowly in the communities.

Another concern is that the program often does not involve the whole community. Trade unions, women and Native people and persons with disabilities, for example, are seldom represented on the Community Futures Committee. Furthermore, the Committee often does not coordinate its efforts with those of other community development organizations and interests.

There is also some apprehension that the program will not have sufficient funds to adequately meet the identified economic development needs of the community. This has already happened in at least one community, as is evidenced by the following experience: "We recently identified a need for a certain type of training in the community and asked Community Futures to help out. They said 'OK', but we eventually ended up paying for it ourselves. They ran out of money".

Much of the program funding is now drawn to the more developed communities and to more secure businesses such as hotels, motels and tourist facilities. This is a result of the requirement that projects meet their goal of self-sufficiency within the five-year funding period.

There is also growing concern in some quarters that the program is administered by a social-oriented department which lacks appreciation and understanding of business and economics.

All this notwithstanding, the program is the only one in the country with a presence in most slow-growth regions and communities. It is also one of the few programs that encourages local input. Unfortunately, it has moved at an unduly slow pace and, meanwhile, much time has been lost in the community economic adjustment process. This inertia may be a sign of the decision-making malaise mentioned throughout this report. In spite of its assertion to the contrary, Community Futures is still largely a centralized program in terms of policy and decision-making and this characteristic, unless changed, may eventually lead to its failure.

Decentralization of Government Offices and Decision-Making

"The year and a half that it sometimes takes for approval kills many worthwhile proposals. Decision-making must be decentralized". - Round-table participant, Rimouski, Quebec.

Every region that has participated in government programs has been the victim of long delays and even the eventual cancellation of a proposed project. Stories abound of six-inch thick files and months of waiting.

The blame for this situation is usually placed on the decision-making process taking place in the large urban centres by individuals who are not familiar with the local conditions.

As stated earlier, the remedy for this deficiency is seen in the decentralization of decision-making to the local community and involving local residents in the process. Another suggestion is to take the decision-makers out of the urban centres and put them in the regions where they can experience the conditions first hand.

Residents of the regions have problems understanding why it is that government workers, involved in issues which directly affect their communities and lives, should work and reside in Ottawa and other centres hundreds or thousands of miles away. They feel that offices involved with these types of decisions should be located in the regions where the people and the resources are located. This would not only result in better and faster decisions, but would also create new economic activity and provide much-needed jobs in the regions.

Research and Development

"Research and development should be moved out of the large centres and relocated in the smaller communities. This would not only create local employment but would also result in R and D being conducted where the problem is." - Round-table participant, Chandler, Quebec.

One of the areas where decentralization is seen as imperative is in research and development. It is beyond the regions' abil-

ity to comprehend why these facilities and researchers should be located hundreds or thousands of miles away. "What does the researcher in his lab in Ottawa understand about the problems of growing and processing specialized crops or the canning of rough fish in our particular area?" is the question frequently asked.

The conduct of research and development on indigenous products in the regions would also stimulate innovative product ideas in the communities as well as provide good quality research jobs for the local residents, especially for youth who now have to leave the community.

Employment of Women

"A lot of women can't afford to live on the minimum wage jobs that are available to them. There was an INTO (Introduction to Non-Traditional Occupations) course here several years ago, but it has been cut off. These courses would help women to get into higher-paying jobs. There is also some reluctance among employers to employ women and allow them into supervisory positions". - Women's representative at round-table discussion, Nelson, British Columbia.

Employment opportunities for women are limited in most small communities but particularly so in single-resource regions. Part of the solution to this problem may lie in preparing women for work in non-traditional occupations which usually predominate in the resource industry but are normally filled by men.

This approach to women's employment generally requires a special type of training program which introduces women to simple trades skills prior to embarking on more advanced training. Unfortunately, the provision of training for non-traditional occupations has been either reduced or eliminated in recent years.

There is also some reluctance on the part of employers to employ women in jobs normally occupied by men. This is because of their perceived responsibility to the community to employ the head of the household, who in these communities is still considered to be the man.

Nevertheless, some employment opportunities do exist for women in these communities, although many of the jobs are part-time. One women's representative described the situation as one in which "Some women work full time and earn a big salary, while others earn as little as $8,400 a year". This is another manifestation of the two-tiered labour force mentioned earlier in this report.

Women have overcome some of this problem by starting and operating small business enterprises at an increasing rate.[14] But even here they have problems in arranging bank financing and gaining access to assistance programs.

Native People

"Native people have been choked by government programs. We don't have a history of employment in the resource industry and have unemployment rates as high as 80 per cent. We need to address the training and education needs of the Native people". - Native representative at round-table discussion, Cranbrook, British Columbia.

The unemployment situation in Native communities located in these regions is considerably worse than for the rest of the population. In recent years there has been a greater tendency for residents of Indian Reserves to seek employment in nearby communities. But to qualify for these jobs, they need training. Native leaders maintain that the special training needs of Native people have not been properly addressed.

Recently, Native communities have been given greater responsibility for the funds that are directed at social programs. This has enabled Native communities to use these funds for community projects which also provide training for local residents. This type of work experience is gradually opening up employment opportunities for Natives in neighboring communities, but in an economic down-turn, they are often the first to be laid off and the last to be recalled.

[14] See: ***Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth; Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, May 1988.***

Persons with Disabilities

"Our disabled people have the same problem in the labour market as do women, except worse. It is mainly an employer attitude problem. The handicapped have skills and a desire to work which is not recognized. Also, the community college is not accessible to many handicapped persons". - Round-table participant, Newcastle, New Brunswick.

Employment opportunities for persons with disabilities are extremely limited in small resource-based economies. This is due to a shortage of suitable work and to the lack of proper facilities in the workplace. Consequently, many of these people either remain outside of the labour force or move to larger urban centres where jobs, special facilities and services are more accessible.

In recent years there has been a greater sensitivity toward disabled persons in the community, and an increased emphasis on independent living on their part. This is partly the result of the high-profile promotions by personalities such as the late Terry Fox, and Rick Hansen and Steve Fonyo. This emerging sensitivity has changed the attitudes of governments and communities toward persons with disabilities and resulted in some effort to assimilate them into the greater community and the labour force.

In some communities there are special programs for persons with disabilities. However, there is a great need to establish such programs in communities where they do not exist and to coordinate these programs with those already available in the community. As it is, persons completing the special programs often find themselves unemployed and end up on social welfare because of a lack of job-search assistance, and employer indifference. Those who do succeed in gaining entry level jobs remain in these positions indefinitely because they cannot receive further training or find another employer with the proper facilities.

The preferred type of training is usually of the classroom variety. However, as one participant described it, "EIC is backing

away from direct purchase (of training) from community colleges where we think that the best training opportunities for the handicapped exist".

Attitude Changing

"One thing that we need to look at in this community is attitude. We need to get new things that are not necessarily tied to the resource sector. This will take some education and attitude changing". - Round-table participant, Campbellton, New Brunswick.

Community leaders know that to turn around the fortunes of a struggling region takes considerable dedication and energy, as well as faith in the future of the community. To get a whole region thinking this way often requires considerable attitude changing. This was part of the secret of the Beauce region's success, especially as it applies to the local business community. One of the participants described it as follows: "If it were possible to summarize the reasons for the industrial success of the Beauce region, one would have to highlight the special optimism of the Beauce entrepreneurs."

Changing attitudes means eliminating local friction and conflict among the different towns and villages in the region. As one participant lamented, "There is no coordination now. Everyone goes their own way". Changing attitudes means working together toward a common goal. This is not always easy to do.

Some regions begin the process by holding an "economic summit" at which the region's problems and potential are thoroughly aired. This could be the turning point in the lives of the communities and create a sense of purpose for the region, as happened in Nelson, British Columbia where "The reason for our recovery was generally a change of attitude in the community and the introduction of the heritage theme in the city of Nelson".

Needed Action, Initiatives and Policy

The economy of a country is only as strong as the sum of the output of all its parts. A depressed economy in one or more regions not only reduces the prosperity of those regions, but also of the provinces in which those regions are located and eventually of the whole country.

It is fitting, therefore, that prosperous regions should not delight in the misfortunes of their neighbours because before too long they too will feel some of the negative effects. These will manifest themselves as reduced demand for the goods and services of the thriving region or in higher taxes required to sustain the health and welfare of the depressed regions, or both.

Since the problem of regional unemployment is not confined to the affected regions it should be the concern of the whole country. The problem involves not only the senior levels of government, but municipalities, communities and many of the major institutions as well. The solution is not for these governments and institutions to throw money at the problem, but rather to help the regions to acquire the capacity to improve their economic circumstances. As will be shown later, this will involve a sharing of power at the centre, as well as the removal of some of the current obstacles to local development.

Sharing of Power

"The new system replaces the process of power with the process of partnership. Being a partner means respecting others and ensuring that others respect you". – Jean Gatel, President of the Parliamentary Session on Local Development, France, speaking to the International Conference on Local Action, Montreal, December 10, 1988.

Many of the past failures in economic development were caused by the process rather than by the structure or the intent of the initiatives. Most government programs and initiatives are well-meaning. It is the design, implementation and administration of the programs that often limit their effectiveness. One of the greatest weaknesses which has been identified by the regions is the decision-making process. Top-down administration of economic development initiatives has had a dismal record of failure not only in Canada but also in other countries. Consequently, many countries in the developed world are looking for alternatives, and one of these is local action. This implies a bottom-up process in which programs and their criteria are determined by the needs of the community. In the past, program rules demanded that projects be established to fit the requirements of the program rather than the needs of the community.

This local action approach is credited with ushering in a new era of partnership wherein each partner is dedicated to the goal of creating a more balanced national economy through locally driven development. But it requires changes in former relationships. As one European observer noted, "To achieve development at this level, economic democracy is necessary. We cannot mobilize local responsibility without also allowing the community to assume some power".[15]

The devolution of power and decision-making from the centre to the community not only involves the federal government, but also provincial governments, financial institutions, universities and some corporations. The process will, no doubt, encounter stiff opposition from the entrenched bureaucracy. But without this sharing of power, community-based development will be difficult to achieve.

One of the features of the evolving new economy is the importance of information and knowledge. It is increasingly evident that in the future the most valuable forms of capital will be information, knowledge and skills. These will be on par with natural resources and, indeed even money, in terms of national and local wealth. Communities should benefit from this trend by virtue of their intimate knowledge of the local environment. However, as stated elsewhere in this

[15] *Carmelo Messina, European Economic Community, Brussels, speaking to the International conference on Local Action, Montreal, December 8, 1988.*

report, they will need help to assemble, store, access and utilize the information. Only then will the information and knowledge be transformed into wealth and power.

The Federal Role

In an era of financial restraint, it may appear that there are severe limits on what the federal government can contribute to new regional development initiatives. Therefore, what is proposed in this report will mainly involve the redirection of existing program funds. Some of the initiatives will not cost anything as they will be directed at the removal of existing obstacles to local economic development. For example, it should not cost more to make decisions at the local level than it does at the centre. The decision-making process will be faster, thereby consuming less salaried time. In addition, the results of the decisions made locally should be more productive than they were in the past.

Some of the current economic development programs are still viewed by the regions as being warmed-over versions of those that existed in the 1960s and 1970s and which are equally ineffective. This applies to both the regional economic development and human resource development programs. Some of the earlier versions of the human resource development programs were seen to be more effective than the ones that replaced them.

The decentralization of regional economic development programs, for example, is viewed as nothing more than the physical move of the decision-making bureaucracy from Ottawa to Montreal, Halifax, Vancouver and other major centres. Direct community involvement continues to be almost totally absent. The small regions are very sensitive to these changes and are greeting them with a certain degree of cynicism.

The reason for such cynicism appears justified in the eyes of the residents of the regions when they see the size of the federal offices in their communities diminishing and the level of services reduced. Meanwhile the regional and national headquarters appear to remain relatively unscathed, especially at the management levels. This is particularly evident in the case of local Canada Employment Centres. Such concentration of staff and decision-making in the major urban centres is inconsistent with the current international trend toward local development and local decision-making.

One of the contributors to the inefficiency of the existing regional economic development process is the involvement of numerous federal as well as provincial departments and agencies, nearly always working in isolation from each other. The coordination of their activities and the removal of the duplication of effort which results, is another way in which savings can be achieved in a period of restraint.

The bewildering array of federal and provincial development programs leaves many community leaders and potential developers confused. In previous reports the CEIAC recommended that a program information system, available at the community level, would not only speed up the development process, but also result in a more efficient delivery system. A database system currently offered by the Federal Business Development Branch (FBDB), called Automated Information for Management (AIM), is a positive step in this direction, but it is not used extensively by the communities consulted. A hard copy of this information package is readily available from the FBDB at a very low cost under the title "Assistance to Business in Canada (ABC)".

To assist communities in carrying out their own economic analyses, economic and labour force data based on smaller geographic units should be developed and made available to them. This was the subject of several earlier recommendations by this Council.

Finally, the federal government should not underestimate the seriousness of the emerging tendency to base its major monetary policy decisions on the economic conditions prevalent in only one part of the country. This is causing the slow-growth regions of the country considerable anguish. They see high interest rates in particular, as effectively destroying their efforts to rehabilitate their economies and virtually wiping out the recovery progress that has already been made.

Employment Training

Because education and training are the responsibility of all three levels of government, as well as that of employers and indeed the individuals themselves, they are treated as a separate issue. Training was without doubt the subject which elicited the most discussion and expression of concern during the consultations.

As explained earlier, training in support of local development is required at every level, from literacy to management. There is little that addresses these needs at this time. Therefore, rather than commenting specifically on the Canadian Jobs Strategy or other training initiatives that may be in place, this report will limit its remarks to the type of training assistance that communities will need in order to achieve their development goals.

On the subject of literacy training, it is a sad commentary on today's elementary and secondary school system that a significant number of youth are continuing to leave school or graduate before acquiring the ability to read or write proficiently, or to understand simple mathematics. This shortcoming often places the burden on the adult training system. Without placing blame, the CEIAC recognizes this as a fundamental problem which the educational system must address.

Illiteracy also exists among some of the workers who have been displaced from their jobs by technology or economic adjustments within the industries which employed them. Illiteracy in this case stems from other causes. These workers either did not have the opportunity to receive higher education, or the jobs which they held did not require it.

In former years, the Basic Training for Skills Development program addressed this particular training problem. Today, this program is largely non-existent and

there does not appear to be anything that has taken its place. In addition to the cost that illiteracy imposes on society, the senior levels of government should be concerned about the lost productivity that results from it. This not only applies to the slow-growth regions but to the whole economy.

The communities identified serious structural unemployment due to a mismatching of the available skills with those in demand. Because of this, employers often choose to hire their employees elsewhere, while local workers remain unemployed.

To correct this imbalance, communities and their employers would like to see a training arrangement that would assist employers to hire and train local workers. Such training would take place in the workplace or in a classroom, or in a combination of the two. The employer would be reimbursed for a portion of the training cost until the trainee reaches a prescribed level of productivity.

The existing practice of centralization of trades training runs counter to the emerging trends in regional development based on local action. From the comments made earlier in this report, it is clear that this arrangement serves neither the worker nor the employer. The problem is beyond the scope of this study, except to say that it exists and is seriously affecting local employment.

Inflexible eligibility criteria is another obstacle to worker training in the existing federal training initiative, the Canadian Jobs Strategy. For example, the requirement that potential trainees must have been unemployed for 26 out of the last 30 weeks effectively eliminates the possibility of unemployed workers receiving the type of training needed by the regions and communities, since many of them do not meet this criterion.

Other forms of specialized training needs were identified by the communities, ranging from business management training to training of local community development workers and leaders. A flexible on-the-job training program or special classroom training arrangements, organized and delivered locally would adequately address many of these training needs, at a reasonable cost to the government.

Lending Institutions

Chartered banks in particular are the targets of considerable criticism from regional and community leaders and groups. Banks are seen as taking funds from the communities in the form of savings for investment in other parts of the country and the world. Whether this is true is a subject of debate between the banks and the accusers, and the CEIAC chooses not to become involved in the argument. The Council has commented on this problem in several of its other reports.[16]

This notwithstanding, the banks should become aware that this belief is leading to the establishment of many forms of alternative financing arrangements for enterprise development in the regions. Some of these were described in the CEIAC report on enterprise development mentioned earlier in this report. The necessity to create these new forms of financial organizations suggests that the conventional banking system is not meeting the needs of these communities.

In fact, some regions saw the development of alternative funding organizations as a major contributor to their economic renewal success. One of these is the Beauce region of Quebec which claims to be self-sufficient financially and largely independent of capital needs from outside the region. Other regions faced with this problem may benefit from the Beauce experience. (See page 44)

Corporations and Business Organizations

Some regional communities are highly dependent on one or more large companies that operate in their areas. These include pulp and paper, fish packing, mining and other operations. The diversification of regional economies is meant to reduce the dependency of communities on these companies. It is also changing the relationship of these organizations to the community.

Some companies are endeavoring to become better citizens of the community through the involvement of their management and workers in helping communities to become more economically independent. Some are even contributing money to regional economic development funds.

This represents a significant change from the old image of large corporations which were perceived as greedy predators that stripped the resources and departed with the profits. Companies are also becoming more sensitive toward the ecology of the areas in which they operate, as well as toward the welfare of the communities. But, since they are still deemed to be taking out more than they put into a region or community, there may be room for further contribution by the companies to the regions and communities.

In the United Kingdom, large corporations are becoming directly involved in the creation of local enterprise agencies in the regions where they operate. This was especially evident during and after the recession when large operations were closed and thousands of workers laid off.[17] The British Steel Corporation, for instance, established a subsidiary company specifically for the purpose of attracting new business activity to the areas where the company's closures occurred. In Canada, an example of this type of involvement may be found in the Saguenay-Lac Saint-Jean region of Quebec. This project is described in the CEIAC report on innovative approaches to enterprise development.

A slowly developing trend in Canada is local procurement of goods and services by the companies, a practice which particularly encourages the development of

(16) *See in particular: **Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive and Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth**, cited earlier.*

(17) ***The Role of Large Firms in Local Job Creation; Organization for Economic Cooperation and Development 1986 and Local Enterprise Agencies: A New and Growing Feature of the Economy; Deloitte Haskins and Sells (U.K.), 1984.***

small enterprises in the community. A company can also contribute to the quality of life in the community by supporting the arts, recreation, sports, education and special events. Furthermore, it can make available the talents of its local officials to work on local development projects, and promote the community in the company's advertising and promotion.

Organizations which represent business are tending to become more actively involved in promoting the decentralization of industry and in supporting local communities in their efforts to diversify their economies. The Chamber of Commerce, through its COIN program mentioned earlier in this report and its FOCUS 2000 project is moving in that direction. Organizations such as the Canadian Manufacturers Association and others could become similarly involved.

On the negative side, the recent rash of corporate mergers and acquisitions are tarnishing the image of corporations in the community. These actions are seen as activities which do not contribute anything tangible to the community or the country.

Universities and Colleges

It is fair to say that very little is known about the communities and regions that experience slow economic growth. This presents a good opportunity for universities to do some valuable and practical research that may help the communities to know themselves better and thereby determine where their future lies. Such studies could also help governments to better focus their regional development policies and initiatives. Universities should also be able to conduct important technical research and development for smaller communities that have no capacity to do this for themselves. Throughout this report, mention is made of areas in which little information and data are available. There is significant scope for universities to fill these voids and at the same time provide excellent research opportunities for post-graduate studies.

There is a great need for education and training within these communities in subjects ranging from community assessment to marketing of indigenous products. Universities could do some valuable extension work in these areas. Similarly, community colleges could become involved in technological and management training within the community and in cooperative training with employers.

Regions and Their Communities

In the long term, the survival and growth of the regions and their communities will depend largely upon themselves. This is especially true today, at a time when enormous pressures exist to move toward the centre and toward increasing bigness. This notwithstanding, small regions and communities have an important part to play in providing an alternative to the congestion and other problems of large urban centres while making better use of the country's human and natural resources.

To achieve this, communities will need to be prepared to meet new challenges and assume responsibilities if the centre of power is to move away from the larger centres to the communities. Communities will need to show that they are capable of assuming the responsibility for this task.

This study outlines some of the problems that have been identified by the communities themselves, as well as the opportunities which are open to them. As a result of this study and others done earlier, the CEIAC is convinced that much of the hope for regional development in the future lies with the communities.

To assume this responsibility, regions and communities will need to organize along lines that may not have been tried before. It will mean the creation of local bodies which will represent all the major interests in the community - business, labour, education, municipal government, community services and others, as well as special interest groups such as women, Native people and persons with disabilities. Among other things, these community organizations will be charged with the responsibility for managing local economic development funds and for directing human resource development in their areas.

These organizations will also assume the delivery of the development initiatives described elsewhere in this report and in the recommendations which follow.

Conclusions

As far back as 1977, the Economic Council of Canada stated that "Unemployment in some areas of Canada continues to be a national disgrace."[18] Now, 12 years later, this situation has not improved. In fact, it has become worse in many regions.

The recession of the early 1980s has left a legacy of uneven recovery with regional unemployment rates ranging from less than 4 per cent to more than 20 per cent. Even though figures showed an uninterrupted national growth rate over the past 5 years or more, some regions have not yet recovered to their pre-recession rates of unemployment.

Meanwhile, concern about the national average rate of inflation and the surging rate of economic activity in Ontario, specifically in the Toronto area, has forced the federal government, through the Bank of Canada, to adopt a monetary policy on interest rates that may adversely affect the rest of the country. This policy may have the effect of further depressing the economies of those regions that have not yet emerged completely from the recession. The efficacy of this hotly debated move is not discussed in this report except to caution that it is a major concern in some of the communities consulted.

Increased economic activity in thousands of communities across Canada will provide an opportunity to achieve a more balanced economic growth in which all regions, workers and interest groups can participate. To introduce fiscal or monetary measures that prevents this from happening would be counter-productive.

This report concentrates on the potential for accelerated economic development and employment growth in the slow-growth regions. It explains what is hampering growth and what may be done to facilitate it. It repeats what has already been said many times – that past federal efforts and initiatives have not solved the problem of regional disparity and that new strategies must be tried.

Community-based development is the favoured new approach. It is a movement that has caught fire in Europe, and to some extent, in the U.S.A. The concept is just beginning to gain momentum in Canada. This report describes how it has worked in communities where it is being tried. An impressive example of this is the Beauce region of Quebec which is recognized nationally for its success in motivating development through local action. This success story is described in more detail in Appendix 3.

One of the primary forces in this process is the increasing reliance of the community on its own resources and initiative. To be successful, this approach will require an increasing devolution of power from the centre to the community level, accompanied by resources to achieve the goals the community has set for itself. This is likely to meet with considerable opposition from those who are entrenched in the current system. However, the new regional development approach will not succeed without it. That is not to say that the communities should close their doors to larger developments. However, they should recognize that there are not enough of these to fulfill the needs of every community and that numerous small developments could have the same total employment impact.

The proposed local development initiative need not be a drain on the federal budget as it will involve a simple shifting of resources from existing programs directly to the communities. Since the recommended funding for community development could be in the form of guaranteed loans, the initiative may not require the expenditure of any additional federal funds, except those allocated for training.

For reasons described in this report, the training component of this initiative will require adequate funding. However, this funding could come from existing programs which are currently not meeting the real training needs of these communities.

The CEIAC recognizes that some of the recommendations which follow involve other federal departments and agencies. However, these broad-based recommendations are included in the hope that they will be considered by the government.

[18] *Living Together: A Study of Regional Disparities; Economic Council of Canada, 1977.*

Recommendations

Part III, Section 36 of the Canadian Constitution, entitled "Equalization and Regional Disparities", describes the federal commitment to promote equal opportunities as follows:

> "(1) Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to
>
> (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
> (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
> (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.
>
> (2) Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

Since the federal government has a major responsibility and role in regional economic development, the CEIAC urges the federal government to ensure that, in making national decisions, it upholds its constitutional responsibility for addressing regional disparities in Canada.

While this report emphasizes the need for local involvement in regional development, it also recognizes that the federal government has, and will continue to have, a major impact on regional and local development through its services, programs and policies. This extends to activities as diverse as postal services, broadcasting, health and education, transportation, national defense and security. In view of this, all the will power, energy and effort generated in the communities and regions will not be effective unless they are supported by federal policies, programs and services, as well as funding, to encourage and facilitate local development activity.

Recommendations Specific to Employment and Immigration Canada

The recommendations which follow are made with the provision that, where human resource development and utilization initiatives are involved, special emphasis be placed on the training and employment of special target groups, including women, Native people, visible minorities and persons with disabilities.

Recommendation 1

A. Economic Development Assistance to Communities in High Unemployment Regions

In recognition of the unique problems faced by communities in high unemployment regions with good prospects for economic survival and growth, and recognizing that to address these problems they need assistance in special areas of activity, and since the Community Futures program has the mandate to address certain specific needs of these communities, the CEIAC recommends that the Minister of Employment and Immigration ensure that the program fulfills these needs in all high unemployment communities by:

(i) providing assistance to the community to enable it to hold an awareness and education seminar prior to embarking on a community adjustment plan,

(ii) providing financial assistance to hire an economic development officer to work with the community, and

(iii) providing seed money to enable communities to organize community economic development groups, undertake feasibility

studies and prepare community profiles and other community information leading to the identification of economically viable local developments.

After the communities have completed steps (i) to (iii) above they be provided with funding to establish a community development fund as described in "B" below to enable them to carry out the identified local development plans.

B. Community Development Fund

That the Minister of Employment and Immigration and her colleagues in the other federal economic departments ensure that local regions or communities are provided with funding to enable them to establish a local development fund, which would be designed along the lines described on page 31 of this report and ensure that:

(i) a community development organization representing all the major interests in the community be responsible for managing the fund,

(ii) the limits on the level of funding be described in guidelines developed in cooperation with a national organization representing Canada's communities, and

(iii) efforts be made to cost-share this funding with provincial governments and, where possible, with the municipalities and major companies, financial institutions and unions operating in the region.

Recommendation 2

Increasing the Role and Authority of Canada Employment Centres

That the Minister of Employment and Immigration advise her officials to institute a system of management that would require that all decisions affecting a local Canada Employment Centre (CEC) area be made by the CEC servicing that area, after consulting with a community advisory body organized along the lines described in the CEIAC report, *Innovative Approaches to Enterprise Development* (May 1988)[19] and ensure that:

(i) the local CEC officials be allowed to make decisions and approve, within the bounds of the applicable legislation and budgets, proposals for training or community development projects received in support of local development initiatives identified and approved by the community, and

(ii) regional and national offices support this decentralized decision-making role with the information, advice and cooperation necessary to arrive at appropriate decisions within the context of local, regional and national employment goals.

Recommendation 3

Training

That the Minister of Employment and Immigration ask her officials to devise and implement a national training strategy, available to all communities in Canada, and designed to be delivered at the local level, in skills identified by individual regions or communities as being required in support of local development initiatives, and which would be flexible in terms of trainee and employer eligibility, length of training, content of course and point of delivery, and that:

(i) such training be conducted by the employer, an approved training institution or a combination of the two and provide training specific to the needs of the community, and that the community development body described in Recommendation 1B be allowed to refer U.I. claimants to training in skills that are needed in the community,

(ii) the local training projects be the subject of consultation between the local employers and the unions (where a union exists) and the training content be approved by the appropriate provincial government department or other recognized training authority, and

(iii) financial support be provided to the employer or the training organization to cover direct training costs and a portion of the trainees' wages, and additional incentives be provided to employers to train persons from such target groups as Native people and persons with disabilities.

Recommendation 4

Income Support During Training

That Employment and Immigration Canada develop and introduce a special program that would permit income support in the form of a training allowance, to be provided to trainees when unemployment insurance benefits run out, and continue until the required training period for the skill involved is completed, without interruption in the established training schedule, as follows:

(i) for those trainees without U.I. benefits, training allowances at an appropriate level be paid during the established training period, and

(ii) these training allowances be available for any type of training that will be identified by the authorized community organization as a part of its overall economic development plan.

[19] *Recommendation 1 calls for the establishment of District Advisory Boards, composed of representatives of employers, labour and special interest groups. These Boards would advise the local offices of Employment and Immigration Canada on issues relating to economic development in the area, and evaluate and coordinate the delivery of these programs.*

Recommendations Involving Other Federal Departments

Recommendation 5

Assistance to Native Communities

That, in view of the inordinately high levels of unemployment currently existing on the country's Indian Reserves, the Minister of Employment and Immigration, in cooperation with her colleagues in the Department of Indian and Northern Affairs and other appropriate federal departments and agencies, and Native community representatives, develop and implement a plan of action designed to assist Native communities to reduce unemployment levels in their areas, through the application of appropriate economic and human resource development initiatives.

Recommendation 6

Transportation and Other Infrastructure

That the Minister of Employment and Immigration impress upon her colleagues, the Minister of Finance, the Minister of Public Works and the Minister of Transport, the importance of transportation and other infrastructure essential to economic development and employment growth in the regions, and ask that federal funds be made available for these developments in slow-growth regions, and that this special assistance cover the construction and/or maintenance of airports, railway facilities, ports and harbours and those highways within federal responsibility.

Recommendation 7

Information on Economic Development Programs and Services

That the Minister of Employment and Immigration and her colleagues in the appropriate departments ask their officials to develop a program information system which will enable each community to readily obtain, at the local level and at no cost to the community, current information on federal, provincial and municipal programs that could have application to their particular needs.

The CEIAC recognizes that the framework for such a program, already developed by the Federal Business Development Bank, could be used as a base for a more localized information system. Such electronic data systems, that could be used as models, are already operating satisfactorily in various parts of Europe.

Recommendation 8

Data Collection

That the Minister of Employment and Immigration ask her officials to cooperate with Statistics Canada and other involved departments in the development of a data bank on individual regions, based on Labour Force Economic Region boundaries or other areas which are appropriate, but which are no larger than Labour Force Economic Regions currently in use. This information should be made available to the regions and their communities at little or no cost.

Community Development Fund

Recommendation 1B of this report calls for the establishment of a Community Development Fund, administered by a community development organization representing the major interests in the community. This community organization would be responsible for selecting the local projects seeking assistance from the fund and for the viability of the fund.

Because there have been few precedents in establishing community organizations to administer this type of fund (except, perhaps, the Community Futures Committees which are still too new to evaluate), the CEIAC makes some suggestions regarding its composition. The knowledge gained through consultations held in communities for this and other recent CEIAC studies suggests that the proposed Community Development Corporation should have the following characteristics:

(i) It should be an incorporated body with its own Board of Directors, officers and by-laws.

(ii) The corporation should have representations on its Board from all major local interests including business, labour, municipal government, university or college (if applicable), financial institutions and special target groups such as women, Native people, visible minorities and persons with disabilities.

(iii) A federal or provincial monitoring body should be organized to ensure the proper operation of the corporations.

(iv) Each corporation would be provided with a federal grant or loan guarantee up to a limit determined by a formula based on population or other criteria to be developed. If possible, the provincial government would also be asked to contribute to the fund.

(v) Federal and provincial officials may act as resource persons to the corporation, but not serve as directors.

(vi) Each year the corporation will provide a report to the federal government (and to the provincial government, if it contributes to the fund) on its activities during the previous 12 months and on the status of its current loans.

(vii) The corporation will be free to disband if it has fulfilled its goal.

These are suggested guidelines, but some of them, such as 2 and 5, are imperative if the proposed organization is to effectively represent the interests of the whole community. No doubt other needs will be identified as more experience with such corporations is gained.

There has been limited experience in Canada with this type of corporation. However, several that have been established are described in Appendix 1.

Appendix 1
Local Development Corporations

Throughout this report emphasis has been placed on the need for local organizations to assume the task of local economic development. Largely because of their traditional dependence on senior levels of government, Canada's regions do not have a history of local action on the economic development front. Now that the efforts of the federal and provincial governments have been deemed to be largely ineffective, the search for a model local development organization has begun.

It would be safe to say that the ideal model of a community or regional development organization has not yet been discovered. However, several forms of organization have been tried in various parts of the country and elsewhere with varying degrees of success.

One of the weaknesses inherent in existing forms of community and regional development organizations is their failure to represent all the important interests and groups in the community. This shortcoming often leads to alienation and fragmentation of community effort. The information obtained by the CEIAC during its work on the various studies dealing with local development supports this opinion.

The ideal local development organization would, therefore, be composed of representations from employers, unions, municipal bodies, local training institutions and special interest groups. It would be free from direct interference by the senior levels of government. This would ensure that any decisions made by the local development organization would reflect the interests of all represented groups and the community at large. The organization would be responsible to the community, but could be under the surveillance of a provincial or federal body who would ensure that the organization operates in accordance with its by-laws.

The function of the community development organization would be to promote and oversee local development. It would be involved in promotion, training and the management and allocation of development funds.

The following are several forms of regional or community development organizations that are currently in operation.

Some Emerging Models

In British Columbia, Regional Development Commissions have been organized in various parts of the province. These Commissions may encompass several communities in a region which mobilize their efforts in support of local development. Alternatively, any town or community can create its own Commission. Once established, these Commissions build on the strengths of the communities and regions and also address the weaknesses and work to eliminate them.

The provincial government supports the establishment of these Commissions. Tangible development is supported through the financial support of approved projects to which the province contributes 15 per cent of eligible costs.

This approach appears to have some of the attractive elements sought in the proposed ideal local development body. Its apparent weaknesses are in the direct involvement of the provincial government and the absence of some local interest groups in its organization.

Another form of local involvement is found in the Community Futures Committees. These Committees may include representatives from business, government, labour and the community. Their role is to assess the community's problems, consider its potential and establish plans to develop new employment opportunities and adjustment measures. Based on individual community needs, these committees may recommend a variety of

programs offered under the Canadian Jobs Strategy to bridge the gap between lay-offs and workers finding jobs.

Community Futures Committees fail to meet several requirements of what is considered to be the ideal local development organization. In spite of claims to the contrary, not all local interests are represented on the committee. In some cases, this has had the effect of splitting the community, with each group going its own way. Another serious shortcoming of this arrangement is in the decision-making process. The local committee is mainly involved in making recommendations. The final decisions are still made by bureaucrats, often in far-off places.

Office de Planification et de Développement du Québec

An interesting approach to local development has emerged in Quebec in the form of the Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ). This is a Quebec government agency whose aims are to develop continuing dialogue between the government and the regions and thereby respect and enhance the special characteristics of each region. OPDQ also seeks to reinforce the initiatives of regional and local institutions and ensure more dynamic action on the part of government departments and agencies in, and on behalf of, the regions.

Two financial aid programs have been introduced to support these objectives: The Regional Development Fund and the Program to Create Permanent Jobs.

The Regional Development Fund can provide financial assistance to legally constituted non-profit organizations, corporate agents of the municipalities, regional county municipalities and local municipalities. The fund is primarily involved in supporting the purchase of the capital assets required by a regional development project. Financial aid to a maximum of 75 per cent of the eligible costs may be provided. The maximum aid level, however, includes all other subsidies and grants received from the provincial and federal governments.

The Program to Create Permanent Jobs offers local promoters the means with which to create viable businesses in the regions. This is achieved with the help of subsidies for approved projects conceived by individuals and community groups. It seeks to resolve unemployment problems, particularly in high unemployment regions. The program is aimed at those projects that have no access to other private or public sources of financing. Eligibility criteria are relaxed for young entrepreneurs under 30 years of age. Projects involving subsidies of less than $75,000 are analyzed and their eligibility determined at the regional level. For projects over the $75,000 subsidy level, local recommendations are forwarded to the program's steering committee in Quebec City where the decision is made.

The regional development process is started by holding a socio-economic summit in the region. This approach serves to ensure the joint definition of development goals specific to each region and to encourage the selection of priority development projects for implementation. These summits involve all the regional groups interested in development, including business groups, municipal representatives and government departments and agencies.

Any commitments made by the government at these summits are followed up. The efforts of all the government departments and agencies involved are coordinated by the "Conférence administrative régionale". As this program progresses, efforts will be intensified to collect regional data on each region. Meanwhile, most of the development contracts are being carried out on an experimental basis.

This provincial initiative represents a significant attempt to decentralize some aspects of regional development to the local level. However, it still requires considerable intervention by provincial bureaucracies in local development. This may be a necessary step in the evolution of greater local autonomy in socio-economic affairs. If so, it may prove to be a valuable contribution to the process over time. However, it is not consistent with the approach which appears to be preferred by the individual regions and communities in many parts of the country. Apart from this, the Quebec initiative has some innovative features which should move the local development process an important step forward.

Nord-Aski Frontier Development

In Northern Ontario, a local development corporation has been organized based on the shared funding concept which was first discussed at the 1986 Mines Ministers Conference and then formed a part of Recommendation 2 in the 1987 CEIAC report *Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive*.[20] The organization, Nord-Aski Frontier Development, is based in Hearst, Ontario and covers the communities of Hearst, Hornepayne, Mattice/Val Côté and the Constance Lake Indian Reserve.

Nord-Aski appears to be the first local development corporation in Canada to have been successful in arranging a three-way funding arrangement for its community development fund. Under the arrangement, the communities committed the first $100,000 toward the fund and then succeeded in getting the provincial and federal governments each to provide $200,000.

Using this development fund, the region will pursue initiatives which will maximize direct and indirect employment opportunities in the area and try to minimize the boom-and-bust cycle of the existing economic base. To do this, Nord-Aski will pursue a planning oriented approach, rather than direct investment. This will include involvement in community organization and awareness, market and project feasibility research and entrepreneurship development.

[20] *This recommendation called for a matching by the federal government of dollars contributed by the community, companies and the province to a local community controlled economic development fund.*

Nord-Aski was spearheaded by the local town councils and now involves the community at large. A sub-committee consisting of members from the communities identifies and reviews projects and submits them to the corporation directors for review and approval.

Regional Development Corporations — Manitoba

One of the earliest forms of continuously operating regional development corporations exists in Manitoba. The province's Regional Development Corporations (RDCs) were organized in the early 1960s in response to a major policy report by the Committee on Manitoba's Economic Future, published in 1961.

Seven of these corporations were formed, covering the entire province. The boundaries for each region were determined by geographic, economic and historical commonalities. This was influenced by a perceived "oneness" among the communities in the area. For example, the Interlake Regional Development Corporation was formed to serve the indigenous region located between Lake Winnipeg and Lake Manitoba. Membership in the RDCs is limited to municipalities and municipal officials serve as members of the Board of Directors.

The main sources of funding for these corporations are annual grants from the provincial government and a membership assessment on each member municipality (which becomes part of the municipal tax base). The portion of the budget provided through municipal membership only covers between one-fifth and one-third of the total. The province is, therefore, the main source of revenue.

The function of the RDCs is largely promotional. They attempt to sell their member communities as desirable locations for business and industry and promote other forms of community development. The RDCs have no investment funds of their own and must rely on existing programs and funding sources provided by the federal and provincial governments and other institutions. Each RDC has a general manager who has an intimate knowledge of existing programs and initiatives.

Although the RDCs have vigorously promoted their regions over the past 25 years or so, the results of these efforts are not always clear, neither are they evenly distributed throughout the province. Some regions experienced unprecedented economic and industrial growth during the period and others less so. Perhaps the greatest impact that the RDCs have had in Manitoba is their success in keeping a regional development consciousness alive. Consequently, each community in the province is involved, to a greater or lesser extent, in community development and promotion.

The evolvement of the corporations has reached the point where new structures are being tested. One corporation has ceased to exist and one has designated six zones within itself, of which some have already moved to declare themselves sub-regional development associations under the umbrella of the parent corporation.

Several lessons have been learned from the Manitoba experience. One is that it would be useful to have clear objectives and plans identified by each corporation. Without these, it is difficult for the corporations to measure their achievements and, in fact, no evaluation of individual RDCs has been undertaken.

Another lesson is that this type of organization appears to be more relevant to smaller communities than to larger cities and towns. The larger communities have the capacity to "go it on their own" by setting up their own development corporations. This has, in fact, happened to those that dropped out of the RDC structure.

Without their own economic development fund, these regions and communities cannot move beyond the promotion function and into the implementation of a sound local development strategy. This has had an enormous restraining influence on their potential effectiveness.

There is concern that, if the RDCs are to be effective regional structures, they must move away from the municipal dominance and open up their membership to all local interests - business, labour, special interest groups and individuals. The directors would then be elected from among the total membership rather than from member municipalities. This is consistent with the recommendations included in this and other CEIAC reports on the subject of local development.

Appendix 2
Community Profiles

Campbellton
New Brunswick

Located on the south shore of Chaleur Bay, Campbellton is one of two major centres in the Restigouche region of New Brunswick. The other is Dalhousie. In the late 1800s and early 1900s, Campbellton became an important railway centre which employed more than 1,000 persons. After the arrival of the railway, several large sawmills were established in the area and Campbellton became an important lumber shipping point. Dalhousie, which was the other prominent lumber shipping port in the region, also became a principal shipbuilding centre.

Today, the economy of the region is based on forestry, agriculture and tourism, but the service sector employs about 70 per cent of the labour force in the city of Campbellton. Health and education are the largest employers in the service sector. The economy of Dalhousie, on the other hand, is more dependent on manufacturing and processing, mainly of forest products, which employ more than 40 per cent of the workforce. The service sector employs approximately 50 per cent.

The Restigouche region has experienced persistently high rates of unemployment, reaching a peak of 22.5 per cent in March 1984. The May 1989 data indicate an unemployment rate of 12.4 per cent. The average labour force participation in the Campbellton area is 56.3 per cent (Labour Force Economic Region 310). The average level of education is lower than the provincial level. Those seeking certain types of post high school or university training must leave the area and many do not return after graduation. The net out-migration of population between 1981 and 1986 was more than 7,200.

The Campbellton area continues to depend heavily on the forestry and service sector for its economic base. However, there is growing concern about the dwindling supply of wood. Forest management, especially thinning, is seen as a most urgent need in the forestry sector. Better use of existing forest resources is also being actively promoted. One proposed use is as fuel for a wood-burning power generator. "Now we take one or two logs out of the tree and leave the rest to rot" is how the current use of the region's forestry resources is described.

Concerted efforts directed at economic diversification are emerging, with special attention devoted to the tourism industry. One of the proposed projects is a $10 million development on nearby Isle de Heron. The community is also examining development opportunities in agriculture and fisheries. One of the greatest needs in support of this economic diversification effort is training, particularly literacy training and Basic Training for Skill Development. But there is also an urgent need for short-term training in occupations such as wood-cutters, thinners, and shingle sawyers.

Restigouche County received a Community Futures designation in 1987. It now has a $5 million commitment under the Business Development Centre element of the program. In addition, several applications have been approved under the Self-Employment Incentive Option, which pays $180 a week for up to 52 weeks to unemployed persons who become self-employed. The types of businesses involved include bed-and-breakfast facilities, day-care, crafts and temporary employment services.

The most immediate perceived need in the region is for a coordination of effort among the various communities. This would allow the communities to develop a comprehensive development plan for the region. "We need to guard against ideas that originate in different environments than ours and which are recommended as solutions for our problems".

Bathurst
New Brunswick

The city of Bathurst is the largest centre in Gloucester County. Other major towns and villages in the county are Shippegan, Caraquet, Tracadie, Lameque, Belledune and Beresford. Gloucester County is located in the northeastern part of the province, south of Chaleur Bay. The

name "Baie de Chaleurs" was given to the area by Jacques Cartier in July 1534. The area has been settled by French speaking "Acadiens" since 1654 and the region remains about 80 per cent French speaking.

Like other towns along the bay, Bathurst was once an important shipbuilding centre. In more recent times, the mainstays of the region have been forestry and mining. Fisheries and peat moss harvesting and processing are other important industries. A foundry and a fertilizer plant at Belledune, 22 miles from Bathurst, employ about 750 workers year round.

Agriculture is also an important industry in the region. About 5,000 acres are devoted to fruit production. Most of this is blueberry production which is shipped unprocessed to the U.S. It is estimated that another 5,000 acres in the region are suitable for agriculture.

While the economy is heavily dependent on the resource and manufacturing sectors, the service sector is also an important employer. A regional hospital, schools and the federal and provincial governments employ more than 2,100 people. The national office for the Social Insurance Number (SIN) program is located in Bathurst.

The average unemployment rate in the region in May 1989 was 16.9 per cent. It is estimated that more than 2,400 jobs were lost in the region as a result of the 1981-83 recession, the decline in fish stocks and, automation in some of the large resource industry plants. Recently, there has been a gradual improvement in the economy as a result of the development and expansion of small business enterprises and other larger developments, including a thermal power plant and a mine. There has also been increased activity in reforestration. It is estimated that the Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA) has approved more than 30 projects in the area.

In spite of these positive developments, there is still a scarcity of jobs in the region, particularly what is referred to as "quality" jobs. These are jobs that provide steady employment at "decent rates of pay". The shortage of quality jobs is contributing to a situation in which "People are lining up to get into the mines because those jobs are seen as quality, high paying jobs."

Along with this lack of jobs there exists a shortage of skilled tradesmen. This is blamed on a deficiency of trades training courses in the region and the fact that "Many of our young people do not have the necessary background for entering some courses in trade schools." There are not many training opportunities for the long-term unemployed. Employers appear to be reluctant to train these people for fear of losing them after they are trained. They prefer instead to hire experienced workers.

Training of the labour force is seen as the most pressing need in the region. It is deemed to be part of the overall planning for local development and labour force adjustment. As it is, in some developments which take place, employers must obtain their workers from outside the region while local workers remain unemployed.

The Chaleur Regional Development Commission has been organized to address these and other regional economic development problems.

Newcastle
New Brunswick

Newcastle is one of the two major centres located in Northumberland County in the Miramichi region of New Brunswick. The other is Chatham. The county is located in the northeastern part of the province, facing on the Gulf of St. Lawrence. It was first settled in the 1780s when land grants were made to settlers from Great Britain.

Once a shipbuilding centre, the region is now highly dependent on forestry and the service industry, especially public service. The existence of a Canadian Forces Base (CFB) in Chatham (now scheduled for downsizing) and numerous federal and provincial offices and regional health services makes the public sector an important employer in the region. Tourism, spurred by the renowned salmon fishing of the Miramichi River, is another important employer.

The biggest segment of the workforce is employed in the forestry sector, including mills, wood harvesting and transportation of forestry products. The service sector is the second largest employer in the region. The fishery is still an important industry along the coastal area. There were a number of industry closures in the mining and forestry sectors during the 1981-83 recession and as a result, several small businesses also closed their doors.

Of the three major sectors - forestry, service and fishery - only one is currently in a healthy state. The forestry sector has expanded recently and further expansion is planned which will create between 300 and 400 new jobs. The service sector, which has been thriving, is now in trouble as a result of the recently announced downsizing of CFB-Chatham. The fishing industry is in trouble because of the reduction in fish stocks - especially crab - and the activity of large fishing vessels off-shore.

In May 1989, unemployment in the region stood at 16.9 per cent, with youth experiencing the highest rate. The labour market participation rate by women, while low by national standards, is increasing. Many of the jobs in the region are seasonal or part-time. As a result of this, it is estimated that approximately 10,000 workers are unemployed at any one time. In the Fall of 1988, there were more people receiving U.I. benefits than at any other time.

In recent months, there has been a revitalization of the forestry sector. This includes the modernization of an existing mill and the construction of a new light-coated paper mill. A panelboard and a plywood mill were reopened under new owners. New port facilities were constructed in both Newcastle and Chatham. This is credited with attracting the new light-coated-paper mill to the area. Both towns have embarked on revitalization projects.

Prospects for employment growth exist in the forest management area, specifically in salvage, thinning and insect control. On the manufacturing side,

metal-working industries, in particular, are being sought. It is expected that the service sector will continue to provide new jobs. The Miramichi Regional Development Corporation has been charged with the task of stimulating economic growth in the region.

The big problem facing this region over the next few years will be the adjustment to the announced downsizing of CFB-Chatham. About 560 workers will be displaced and will be seeking new employment. The training which the community identified as a need prior to the downsizing will become more urgent than ever. But the economy of the area will continue to hinge on the forestry industry. As one round-table participant explained it, "The woods is what this place is all about. It always has been and always will be."

Chandler
Quebec

The Chandler area is situated in the Gaspésie economic region. Its northern boundary is shared with the Gaspé region and the eastern boundary is the Gulf of St. Lawrence. To the south is the Chaleur Bay and to the west is the New Richmond region.

The town of Chandler is 715 kilometres from Quebec City and 942 kilometres from Montreal. Its link with various communities including Rimouski, is Highway 132.

The Port of Chandler has the necessary infrastructure for the loading and unloading of merchandise and offers warehousing and boat repair service. The port is open year-round and rarely needs the help of icebreakers.

The unemployment rate in 1981 stood at 21.5 per cent.

In May 1989, the unemployment rate was 15.3 per cent.

There are 567 employers in the region, with 75 per cent having less than five employees. If those enterprises with five to 19 employees are included, small employers account for 94 per cent of the employment in the region. Of these small employers, 76 per cent are in the commerce and services sector.

Fishing is an important local industry, with more than 25 per cent of the regional employment provided directly or indirectly by this industry.

The primary sector occupies a less important place in the regional economy of Chandler. However, both forestry and fisheries are important to the area because of the processing involved. Agriculture is of little importance to the area, with only about 100 persons employed in that sector. Most farms are involved in the raising of beef while some are involved in pork and lamb production.

Although only 1.8 per cent of the workforce is in forestry, the industry provides a sound base for the regional economy. Reforestration and silviculture activities by both the federal and provincial governments create hundreds of seasonal jobs while helping to restore the area's forests.

The manufacturing sector is composed of some 40 firms employing more than 2,800 workers (1981) and is concentrated in paper (34 per cent). Food and beverage industries account for 56 per cent of the total manufacturing sector employment. There are several important fish plants providing employment for close to 2,000 employees. In addition, the fisheries centre at Grande-Rivière employs 65 people. The area has a well-developed food and lodging industry and a thriving tourist sector.

One forestry products manufacturing firm provides employment for more than 800 persons, 600 in the paper plant and 200 in the forests. This plant manufactures newsprint principally for the New York Times.

Other small manufacturers in the region are sawmills, printing and metal fabricating. Only 3.9 per cent of the workforce is involved in transport and communications. The greatest number of employers (200) are found in the commerce sector with 14.6 per cent of the regional workforce. Most are very small entreprises.

The service sector, including socio-cultural, commercial and personal, is the second most important sector in the area. Education and health care are the largest employers in this sector. The regional school boards have 400 employees while the regional hospital centre has 375 workers.

The greatest challenge according to the Commission de Développement Économique Port-Daniel/Perçé is "to establish an environment of positive cooperation and overcome adversity on our own." The area has possibilities for permanent job creation in tourism, forestry, agriculture and fishing.

Training is a critical need in the region. For example, a regional economic rehabilitation program, which was prepared by the communities was heavily oriented toward training as a means of labour market adjustment. The project was eventually rejected by the Regional Headquarters of Employment and Immigration Canada, even though several small and medium-sized businesses had committed themselves to hiring a number of local unemployed persons. Scheduled courses are often cancelled in spite of local unemployed persons having signed up for them.

In addition to training, other public initiatives needed are locally conducted research and development projects in the fishery, forestry and agriculture sectors. For example, currently many of the trees which are harvested are not utilized because there appears to be no apparent use for this wood. The processing of this resource, which is now wasted, would generate much-needed local employment.

A locally managed economic development fund would greatly assist the region in its job creation efforts. Other deterrents to development are the absence of a good highway system and air service, and a reliable postal service. It currently takes several days to deliver a letter from Campbellton, New Brunswick, across the Chaleur Bay. The local development of health services, currently available only in the larger centres, would also create quality jobs locally.

Rimouski
Quebec

The Rimouski region is situated in the Quebec administrative region of Saint-Laurent-Gaspésie. Rectangular in shape, this territory is bordered by the St. Lawrence River to the north, to the south by New Brunswick, to the west by the Rivière du Loup region and to the east by Mont-Joli and Causapscal regions.

The town of Rimouski, where 60 per cent of the region's enterprises are located, is the largest community, with about 30,000 inhabitants. It is 310 kilometres from Quebec City and 540 kilometres from Montreal. The region has 24 municipalities and a total population of approximately 56,000.

Agriculture occupies an important place in the Rimouski economy. In 1981, some 1,065 persons were employed in this industry, representing 4.92 per cent of the total work-force. The vast majority are engaged in dairy farming with some beef, lamb and potato production.

In the same year, only 585 persons were employed in the forestry sector, or 2.8 per cent of the work-force. The main thrust in forestry today is the management of private lots, reforestration and silviculture.

Manufacturing is another sector with prospects for development. It employs approximately 1,535 persons, or 7.09 per cent of the work-force. There are some 98 manufacturing establishments of which 60 per cent employ one to four employees. The predominant employers are in wood processing, food and drink and metal fabricating. The latter would seem to offer the best potential for future expansion.

The transport and communications sector employs 13.6 per cent of the work-force in the Rimouski region. Quebec Telephone is the principal employer, where about 2,000 persons are employed. A major upgrading of the telephone facilities is underway costing some $30 million.

The construction industry employs about 1,075 persons. Commerce employs 16.9 per cent of the work-force and makes up one third of all the enterprises in the region. This sector is in constant flux and the small and medium sized businesses hold out the most promise for job creation.

The service sector dominates the employment scene particularly in teaching, health services and food and lodging, with 7,870 employees representing 36.34 per cent of the work-force. The principal employers are the school board of Bas St. Laurent and Neigette, the Rimouski College and the Université du Québec à Rimouski. The regional Centre Hospitalier of Rimouski employs more than 1,000 persons. The food and lodging industry accounts for some 30 per cent of service enterprises and is one of the growth sectors.

The Regional Development Council of Bas St. Laurent is a dynamic organization directly involved in the establishment of new businesses in the area. The greatest challenge facing the Development Council is gaining the cooperation of all interests in the area. Forestry and agriculture hold promise for job creation, especially reforestration and the growing of specialty crops.

There is a well qualified work-force available in the area with a characteristic "fierté", and the Development Council is working towards the establishment of small and medium sized manufacturing enterprises. Other sectors in need of development in the Rimouski region include the tourist industry, fishing resources and oceanic research facilities.

Again, training is one of the greatest needs in the region. Large and medium-sized companies, particularly those in the resource sector, would hire more workers locally if the training system first provided them with work orientation (job entry) training. Skill and trades training could then be provided on the job. A major manufacturer provides each new employee with six weeks of training without government assistance, but would train and hire more local workers if assistance was available. Small and medium-sized enterprises create most of the new jobs in the region (around 80 per cent) and many would accelerate and increase their employment if training assistance was available.

Another obstacle to local development is the difficulty that manufacturers experience in obtaining government contracts. One large manufacturer, who in the past has bid unsuccessfully on contracts, losing out to foreign suppliers, feels that the federal and provincial governments should take into consideration the real costs to Canada of giving contracts to other countries. These would include the costs of unemployment insurance benefits and social welfare.

Development potential for agriculture and horticulture exists in the region, but this is not being encouraged or supported by Agriculture Canada. Training and research are the most pressing needs. There are also prospects for small permanent developments in the fishery sector.

Transportation, including air service, is a problem in the region. The lack of transportation facilities and high costs makes it difficult for local businesses to compete with other regions of Canada and foreign countries.

Hearst
Ontario

Known as the Moose Capital of Canada, Hearst is located in the spruce and muskeg country of Northern Ontario, 260 kilometers northwest of Timmins. The town straddles the TransCanada Highway Northern Route 11 and is also served by the CNR and Algoma Central Railway. A six-year old airport enables the area to be served by scheduled air service to Timmins and Toronto. Other communities in the area are Mattice, Hornepayne, Val Côté and the Constance Lake Indian Reserve.

Although mainly dependent on the forestry sector, the region also has a significant number of operating farms. These are the remnants of hundreds of farming operations that were literally carved out of the wilderness over 50 years ago. In addition, tourism makes an important and growing contribution to the region's economy. Hearst functions

as a regional service centre by offering medical, educational, and cultural facilities, as well as some government services.

The forestry industry, which is the largest employer, is anchored by five lumber and wood chip mills (one of which was closed for an indefinite period at the time of this study) and a plywood and particle board plant. The five area sawmills produce mainly dimensional lumber. In addition, a plant which pioneered the recycling of wood wastes produces biomass pellets for sale mainly to pulp and paper mills in the north. In spite of this, one of the main weaknesses of the regional forestry industry is the underutilization of the wood resources, particularly the hardwood species and millyard logs.

The choice of wilderness and tranquility or a variety of outdoor sports attracts many visitors and tourists to the region. Fishing, camping, snowmobiling and cross-country skiing are some of the more popular outdoor activities. A dependable moose population has attracted hunters from far and near and earned Hearst the title of Moose Capital of Canada. A TransNorth Snowmobile Trail, probably to start at Sault Ste. Marie, is currently being promoted.

In spite of these resources, the region has an unemployment rate that has consistently been above Canadian and provincial averages. "The 1980-83 recession is not over for this region and now they tell us that another recession is coming" is how one local official describes the region's economic dilemma. There have been a number of forestry sector closures that have contributed to the persistent high unemployment, but automation of the remaining mills and the modernization of woodlands operations have also reduced employment. More recently the 15 per cent tariff on softwood lumber has led to at least one closure.

The region's population has been declining at a rate of one per cent per year. The latest cut-backs and talks of layoffs revolve around the two railways operating in the region where reductions in the local labour force are planned.

Much of the woods-related employment is seasonal. For example, logging operations are determined by ground conditions, and the tree planting season usually only lasts two or three weeks. This seasonal unemployment feature is particularly difficult for Native communities whose workers often find jobs in woods operations and tree planting. But in spite of these disadvantages, the region feels that the forestry industry must be kept healthy, because without it, the communities will have nothing on which to build.

Employment for women, as is the case in most resource-based economies, is concentrated in lower paying clerical and service jobs. Access to non-traditional occupations is limited.

One bright spot in local women's employment was the establishment five years ago of a 16,000 square-foot greenhouse complex founded and operated by a local women's self-help group. The operation grows approximately 2,000,000 black spruce and jackpine seedlings a year and employs four full-time and 25 seasonal workers.

As in other remote communities, training is seen as one of the most urgent needs. The Canada Employment Centre serving the region reports that there is enough demand to commit the total annual training programs budget in one month. Needed are such skilled workers as nurses and nurses' aids, plumbers, truck drivers and welders.

The Community Industrial Training Committee is in the process of determining the training needs of the community. Given the resources, the local Northern College could address these shortages and at the same time allow local youth to remain in the community. Another training opportunity identified by the community is French immersion courses for provincial public servants who are currently receiving this in Quebec. This training would be done at the Collège Universitaire de Hearst, a French language institution.

The community would like to see more government offices decentralized to the region. Governments are seen as being too far removed from the people. Some government departments provide an 800 prefix telephone number, but on many occasions there is no one there to answer the calls. Mail service to and from points

like Toronto and Thunder Bay, more often than not takes two weeks. There is also a great need for research and development in the region. Recently the community found it necessary to award a research contract to a Finnish company for a peat moss development project.

The community recognizes that it needs to diversify its economy and strengthen its existing enterprises. To this end, it has organized the Hearst and Area Economic Development Corporation. In addition, the region is the first one in Canada to have entered into a community development funding arrangement with the federal and provincial governments. The two senior levels of government each contributed two dollars for each dollar provided by the region. The result was the Nord-Aski Frontier Development Inc., an organization devoted to greater self-reliance by working together. (This arrangement was proposed in Recommendation 2(d) in the 1987 CEIAC report *Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive).* Nord-Aski's efforts are directed mainly toward locating entrepreneurs to pursue identified development opportunities in the region. However, it will begin the process by holding community awareness seminars (Recommendation 2(a), same report) and identify the development potential of the participating communities. The organization will also strive to maintain and strenghten existing enterprises (See Appendix 3). In addition, the region also has a Community Futures program in operation.

Geraldton
Ontario

Geraldton is located a short distance off the TransCanada Highway Northern Route (Highway 11), approximately 290 kilometers east and north of Thunder Bay. Beardmore, Longlac and Nakina are the other main communities in the area. In addition, the Aroland Reserve, plus two other Native communities are situated in the region.

All four main communities are serviced by the CNR, but only Nakina and Longlac have passenger service. Geraldton and Nakina are also serviced by small municipal airports.

The regional economy is dominated by the forestry sector, which employed more than 40 per cent of the workforce in 1981. The Geraldton area was once an important mining region. While Longlac is the main manufacturing centre in the area, personal service, community service and public administration comprise the second most important sector in Geraldton. Finance and real estate services are also centred in that community.

Four major companies operate in the forestry industry in the region as well as a number of smaller operators. The major products are lumber and pulp. While the sector employed 658 unionized workers in 1988 (compared with 832 in 1985), there have been a number of closures and cutbacks since then.

Geraldton and Longlac account for 66.5 per cent of the region's population. Except for the Indian Reserves, the population of the communities in the region has declined. Between 1981 and 1986, the population dropped by 3.2 per cent from 8,136 to 7,881. Beardmore and Geraldton experienced declines of 35.8 per cent and 6.5 per cent respectively during the period. Since 1986, the population decline was most evident in Nakina, a railway centre which was hit by changes in the railway's operations.

Similarly, between 1981 and 1986, the labour force declined by 13 per cent in Geraldton, 23 per cent in Beardmore, 19 per cent in Nakina and one per cent in Longlac. Most of the people who leave the area move to larger centres such as Toronto, Thunder Bay and Sudbury.

In 1986, the unemployment rates in the communities ranged from 10 to 15.5 per cent. In Geraldton it was 11.9 per cent. The unemployment rate for the Labour Force Economic Region of Thunder Bay in May 1989 was 5.4 per cent. In the Native communities, unemployment ranges from 20 to 50 per cent.

The communities see their dependence on one industrial sector as a major cause of their economic woes. Recent declines in the sector has led to a pessimistic outlook and a waning of the entrepreneurial spirit. An emerging attitude of "Our community is dying" strikes at the heart of the problem and undermines the communities' confidence. "We suffer from a malaise of opportunity due to the lack of a permanent and solid industrial base" is how one round-table participant described it.

But it spite of the setbacks, the communities are going about improving their prospects for the future. The Geraldton Economic Development Commission is in the process of preparing a community profile and a promotional video. This will form part of a strategy to attract smaller industries and enterprises to the community and enable it to respond to requests for information. A regional Community Futures program operating out of Longlac is working on the Business Development Centre option.

Community development organizations in the region are assessing the tourism potential and considering a number of other possible industries for the area. They are also examining ways of getting local people to understand what entrepreneurship is and to discover ways to fire up the entrepreneurial spirit. Community awareness and assessment seminars are seen as the most promising vehicles. Steps are underway to establish a Community Industrial Training Committee (CITC). It is hoped that these actions will lead to a higher degree of self-confidence in the communities. "We now live on grants. That is ridiculous. We have to teach people how to become self-sufficient" is how the ultimate goal was described.

To do this, the communities see a need for a better human resource development strategy. They would like to see Employment and Immigration Canada putting more effort into skills testing, counselling and the proper administration of the Unemployment Insurance and training programs. In spite of the high unemployment rate, some employers have trouble obtaining workers because of the lack of skills needed for the jobs. Local leaders complain that existing federal programs seem to be designed for the industrial

southern part of the country and take no account of the special needs of the more remote communities.

Training programs, for example, do not recognize that basic life skills and literacy training are still important needs in the regions. Regional economic development programs, such as FEDNOR, also appear to be oblivious to the communities' particular circumstances. In some areas, federal and provincial programs are in competition with each other. But the problem that needs to be addressed quickly is the unemployment situation in Native communities. "This is a ticking time bomb" is how one participant described it.

Cranbrook
British Columbia

Cranbrook is the major centre in the East Kootenay Region of British Columbia. It is located in the southeast corner of the province. Other major communities in the region are Kimberley, Fernie, Sparwood and Elkford. A number of smaller communities are scattered throughout the region, located principally along the main transportation arteries.

The economy of the region is based on mining and forestry. Tourism and the service sector are other major employers. Cranbrook is the leading service centre in the region.

Kimberley is noted for being the location of the Sullivan Mine which contains the largest lead and zinc deposits in the world. The ore produced at this mine is shipped to nearby Trail for smelting. The Kimberley mine employs over 800 workers. However, because of extensive mechanization, this is well below the historical levels of employment. Placer gold mining in the region is an activity which varies with the price of gold. Coal is produced in the extreme southeast corner, in and around Sparwood.

The region's second largest economic sector is forestry, with nine major sawmills and approximately 40 smaller operations in the area. The largest operation employs more than 950 workers and produces around 900 million board feet of lumber annually, as well as approximately 150,000 tonnes of paper.

Tourism is the next most important sector. The number of visitors has been increasing since the recession of the early 1980s and now exceeds one million annually, generating about $165 million in revenues. The beauty of the landscape is a great attraction to tourists, the majority of whom spend their time touring.

The region lost population during the recession and only now is in the process of recovering this loss. The Fernie area alone is purported to have lost more than 2,000 people during the down-turn. When the economies of the surrounding communities suffer, Cranbrook, as the main service centre in the area, suffers also.

The unemployment rate in the region was 14.2 per cent in 1986. Female workers, in particular, have experienced difficulty in regaining employment and remain unemployed the longest. There is a significant difference between the high wages paid in the mining and forestry sectors and those paid in the service sector. Since there is little or nothing in between, there is a tendency among unemployed workers to wait for jobs to materialize in the high wage sectors.

Local leaders point to a serious structural imbalance in the local labour market. They identified a shortage of about 200 tree fallers, a situation which is causing some contractors to sell their equipment and get out of the business. Meanwhile, the seasonally unemployed workers who would like to take training in this occupation in order to remain employed the year round, cannot do so without losing their U.I. benefits. So, they remain idle throughout the seasonal lay-off period.

This type of inconsistency between the needs of the community and the federal program rules are also present in other areas of training. As one round-table participant described it, "The federal government should realize that, even though we are a small community, we still need a variety of training opportunities. Now many of our residents have to go to Vancouver

for training because courses are being discontinued at the smaller community colleges."

The region sees economic diversification as part of the answer to the unemployment problem, but local spokespersons claim that "The programs that are now available, such as the Western Economic Diversification program and Community Futures are not the answer to our unemployment problems because they are not flexible enough for our needs."

"There is too much bureaucratic (absurdity) attached to the existing programs. People from other places come and tell us how to run our programs and what strategies to adopt, when they are not at all familiar with our local conditions."

"Projects that are currently available are (silly) and don't lead to anything permanent. This leads to frustration among people that participate."

The communities are increasingly assuming responsibility for their own economic development. Cranbrook, for one, has produced an audio-visual presentation, in cooperation with the province, which describes how the community can become involved in a prospective local development. Sources of self-help financing are being investigated and the community has set up an investment matching service with the Federal Business Development Bank.

Nelson
British Columbia

Nelson and Castlegar are the two major centres in the Central Kootenay Region of British Columbia. Other towns include Grand Forks and Rossland. A number of smaller communities are located throughout the region.

Mining, smelting and forestry are the main industries in the area. Nearby Trail is the home of one of the largest and most technologically advanced smelters in the world. Here, base metal ore is brought in for smelting from as far way as the Red Dog Mine in Alaska.

Tourism is another important employer in the region. In addition, Nelson continues to be a regional centre for government service workers, with more than 1,000 persons employed by the federal and provincial governments. Nelson is also one of the main shopping and service centres in the region. The region also boasts the highest per capita population of professional artists in the province.

In May 1989, the unemployment rate in the region was 15.0 per cent. A softness in the lumber market led to some inventory problems and lay-offs during the winter of 1988-1989. Similar adjustments took place in the shake and shingle industry. This is a result of a decrease in housing starts in both the U.S. and Canada. This sector had just recovered from a loss of more than 1,000 jobs during the recession of the early 1980s. In addition to logging and lumber production, the area has more than a dozen tree planting contractors who work all over British Columbia and in Alberta.

The region lost 4.7 per cent of its population between 1981 and 1986. At its peak in 1985, the unemployment rate reached 20.4 per cent. The highest rate of unemployment was in the 25 to 44 age group. More recently, it is women that are having difficulties finding employment and many of them have become "discouraged workers". Much of the employment in the forestry sector is seasonal. In addition, tree allocation rules result in wood supply problems which affect employment.

However, in spite of these frustrations, the regional economy recovered significantly in the second half of the 1980s. Apart from the improvement in the fortunes of the forestry sector, other initiatives undertaken by individual communities have begun to pay off. Nelson, for example, credits much of its turnaround to the change of attitude in the community and the introduction of a heritage theme through Heritage Canada's Main Street program. This led to the filming of the movies "Roxanne" and "Housekeeping" in the region.

Most communities in the region have become part of the trend toward increased involvement in their economic self-determination. As explained by one round-table participant, "We are trying to do more and more regionally now and perhaps now is the time for senior governments to look at what moves might be made to coordinate the efforts of everyone and set up a body that would advise governments on how to allocate their resources."

The Kootenay Economic Development Region is involved in the task of stimulating economic development in the region. One project that this body has undertaken is a survey of what jobs will be available in the region in the future. It will then work with the regional community colleges to develop courses to meet these demands. Eight economic sectors have been targetted for economic growth. The most critical need at this time is for a community-based and community-managed development fund to assist the region to achieve the established goals.

The steps that are seen as necessary to achieve these development goals include analysing the economic and employment situation; evaluating the existing provincial and federal programs available locally by assessing their effectiveness and the extent of their overlap and coordination; evaluating the private sector operations to determine the constraints on investment in local business; and determining why business does not have access to capital for investment and why investment has not taken place.

One of the results of such an undertaking would be the preparation of a report by a committee comprised of the private sector and representatives of government agencies and programs. Among other things, the report would contain recommendations focussing on the effective delivery of government economic development and employment programs in the region.

Appendix 3

The Economic Miracle of the Beauce, Quebec

About 20 years ago when the people of Beauce, Quebec decided to try to do something about revitalizing their economy, they undertook an assessment of what the region had to offer. A close look disclosed depleted forests, a lot of rock but no mines, little cultivated agricultural land and no navigable waterway. However, they discovered many dynamic people with good ideas who were not afraid to take risks.

The restructuring process began with the establishment of a local economic development council. The objective of the council was to help people who had good ideas for enterprise development to find appropriate financing. The region then set out to create an environment in which the media and the communities could talk positively about business, money and profits.

The region deliberately avoided a dependence on one or more large enterprises and instead vigorously promoted the concept of development through the creation of numerous small and medium-sized locally-owned enterprises. It also fostered the idea of independence and resourcefulness. Individuals with ideas for new products were encouraged and assisted. Some of these ideas have since grown into important enterprises with markets in other parts of Canada and in the U.S.A.

The Beauce region now boasts several hundred small and medium-sized businesses which employ hundreds of workers. One of these employs more than 1,000 people. Some of the original small businesses which enjoyed significant growth are today being used as a publicity medium to promote further economic development in the region.

Even though unemployment dipped to 12 per cent during the recession, no industries closed their doors. The latest unemployment rate is around seven per cent. This is below the provincial level of approximately nine per cent. The Beauce region is renowned for its reliable skilled workers but, in spite of its prosperity, suffers from a skill drain.

While the region has a high percentage of people with low educational levels – 32.7 per cent with less than grade 9 as compared with the provincial average of 23.9 per cent – it has the highest percentage of workers with a trade certificate among the regions studied (Diagram 3, page 9).

In addition to its quality workforce, the Beauce region credits its success to two other virtues – the special optimism of its entrepreneurs and the availability of local capital. "We don't have to sit around waiting for governments to make up their minds about approving requests for assistance." The regional solidarity which exists contributes to the ease with which developers can obtain financing locally for good projects.

The Beauce region has 23 caisses populaires (a form of credit union), in addition to branches of most of the major chartered banks. Another financial institution that plays a major role in the region's economic development is the Société d'Entraide Économique Beauce Mégantic Inc. which is involved in the financing of local development enterprises through its two branches in the region. Individuals and companies in the region are encouraged to invest in local developments. Consequently, most of the profits and savings stay in the region.

While the Beauce region does not depend on federal programs, it would like to see federal action on several fronts.

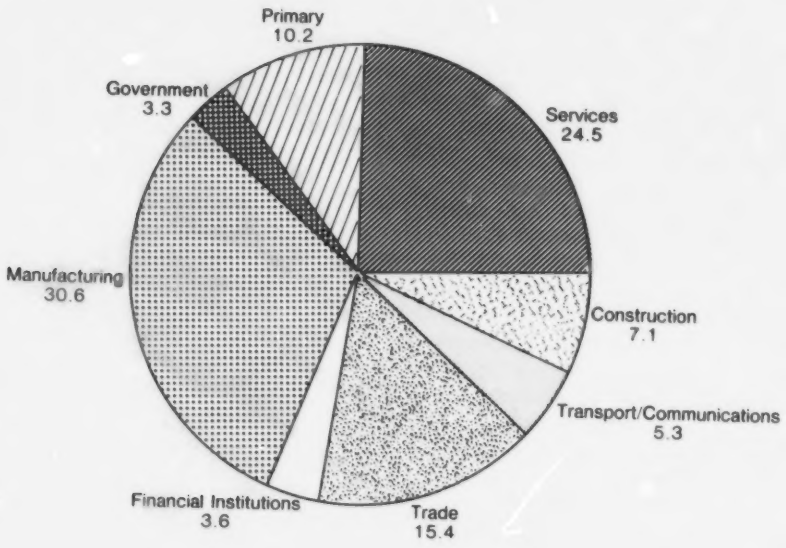
Training – Local employers are faced with the costs of training many workers who move to other parts of the province. This represents a substantial drain on the employers' resources and they would like to receive some assistance in this regard. The Canadian Jobs Strategy is not working in the region largely because of the criteria of 24 weeks unemployment out of 30. Many employers also gave up on the program when they were faced with long delays in approval while proposals were reviewed by regional headquarters of Employment and Immigration Canada.

High Interest Rates – The Beauce business community is concerned about the federal policy of increasing interest rates to cool the economy of Toronto and southern Ontario. They fear that this will slow down the local economy and cause rising unemployment.

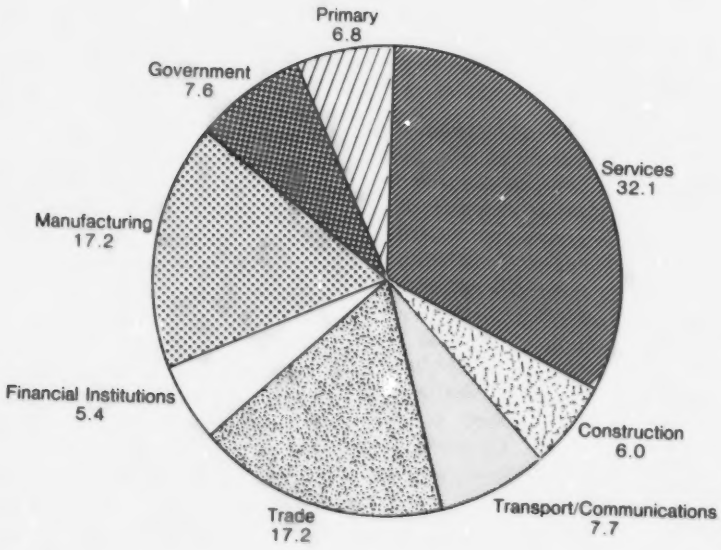
Foreign Exchange Rates – 25 per cent of the region's industrial production goes to the U.S. The region stands to lose thousands of jobs if the Canadian dollar gains in value in relation to the U.S. dollar.

Agriculture – The region feels that there is considerable potential for the development of an agricultural industry in the area. However, most of these would be small developments producing specialized crops. The existing federal agricultural programs are all directed at large commercial enterprises and do not encourage small specialized producers who could provide many new jobs in the region.

Workers Distribution by Industry
Beauce Region



Canada



Map showing the location of the Beauce in relation to other areas

Appendix 4
Special Thanks

The CEIAC would like to thank the following individuals and organizations that provided valuable assistance in organizing and conducting round-table discussions in their communities.

Campbellton
New Brunswick

Charles Thomas,
Manager,
Community Futures Committee

Jean-Luc Bélanger,
President,
Campbellton Chamber of Commerce

Bathurst
New Brunswick

Richard LeBlanc
President,
Bathurst Chamber of Commerce

Claude J. Albert
Manager,
Bathurst Chamber of Commerce

Newcastle
New Brunswick

Jenny Bryenton,
President,
Greater Miramichi Chamber
of Commerce

Chandler
Quebec

Jacques Roy,
Economic Development Officer,
Commission de développement
économique Port Daniel/Percé

Rimouski
Quebec

Benoît Bouffard,
President,
Conseil régional de développement
du Bas Saint-Laurent

St. Georges de Beauce
Quebec

Claude Bolduc,
Director General,
Conseil économique de Beauce

Hearst
Ontario

Ginette Quirion,
Director General,
and
Gisèle Robitaille,
Nord-Aski Frontier Development Inc.

Geraldton
Ontario

Marilyn Melhuish,
Geraldton Economic Development
Commission

Cranbrook
British Columbia

Randy Archibald,
Economic Development Officer,
City of Cranbrook

Karen Penner,
Cranbrook Chamber of Commerce

Nelson
British Columbia

George Cady,
Chairman,
Regional District of Central Kootenay

Barry Baldigara,
Economic Development Officer,
City of Nelson

Judy McCandlish,
Labour Market Information Analyst,
Canada Employment Centre, Nelson

Presentations

During the course of this study the CEIAC Employment Committee received presentations by the following individuals and organizations:

Ron Perry,
Executive Director
The Voice of the Handicapped
Regina, Saskatchewan

Andrew Sharpe,
Chief Economist
Canadian Labour Market and
Productivity Centre
Ottawa, Ontario

Del Brodhead,
Senior Research Associate
Economic Council of Canada
Ottawa, Ontario

Dennis MacDonald,
Director
Community Futures
Ottawa, Ontario

Conferences Attended

"A Western Consensus: The Opportunity and the Challenge. Stimulating Regional and Community Development." Canadian Association of Single Industry Towns, Saskatoon, Saskatchewan, March 21-22, 1988.

"Local Action" International Conference. Institute for Economic Development and Training, Montreal, Quebec, December 7-10, 1988.

Appendix 5
Bibliography

Books and Reports

A L'heure de l'entreprise régionale. Quebec: Office de planification et de développement du Québec, 1988.

A Long Road Ahead. Ministerial Task Force, Logging Sector Employment in the Northeast. Fredericton: New Brunswick Department of Labour, 1987.

An Investment in People: A Report on Newfoundland. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, April 1988.

Assessing Labour Market Needs and Facilitating Optimal Use of Existing Resources in Rural Manitoba. Brandon: WESTARC Group Inc. Brandon University, June 30, 1988.

Back to Basics. Twenty-fifth Annual Review. Ottawa: Economic Council of Canada, 1988.

Bradfield, Michael. *Regional Economics : Analysis and Policies in Canada*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson Limited, 1988.

Bringing Jobs to People : Employment Promotion at Regional and Local Levels. Jean Mayer, ed. Geneva: International Labour Office, 1988.

Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive. Ottawa : Canada Employment and Immigration Advisory Council, February 1987.

Canada's Single-Industry Communities: In Search of a New Partnership. Ottawa : Canada Employment and Immigration Advisory Council, March 1988.

The Canadian Economy: A Regional Perspective. Donald J. Savoie, ed. Agincourt, Ont.: Methuen Publications, 1986.

Cohen, Gary L. *Enterprising Canadians: The Self-employed in Canada*. Ottawa : Statistics Canada, October 1988.

Community Business Development. A study of the Centre for Employable Workers, Guelph and district. Guelph, Ont. : University School of Rural Planning and Development, 1986.

Creating Jobs at the Local Level. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 1985.

Dasgupta, Satadal. *Rural Canada : Structure and Change*. Canadian Studies Vol. 3. Lewiston, N.Y.: The Edwin Mellen Press, 1988.

Deux Québec dans un : Gaétan Morin, ed. Quebec : Conseil des affaires sociales, Gouvernement du Québec, January 1989.

DRIE Annual Report 1986-1987. Ottawa : Department of Regional Industrial Expansion, 1987.

Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act, H.R. 1122. Hearing before the subcommittee on labour-management relations and employment opportunities. Washington : U.S. Government Printing Office, 1988.

Federal-Provincial Programs and Activities : A Descriptive Inventory 1987-1988. Ottawa : Federal-Provincial Relations Office, June 1988.

FOCUS 2000. Report of the Task Force on Enterpreneurship. Toronto : The Canadian Chamber of Commerce, August 1988.

Gertler, Leonard O. and Ronald W. Crowley. *Changing Canadian Cities : The Next 25 Years*. Toronto : McClelland and Stewart Limited, 1977.

The Government Expenditure Plan, 1986-87 Estimates, Part I. Ottawa : Supply and Services Canada, 1986.

Government Policy and Regional Development. Report of the Standing Committee on National Finance. Ottawa: Supply and Services Canada, 1982.

Hanson, Bill. *Dual Realities – Dual Strategies. The Future Paths of the Aboriginal People's Development*. Saskatoon : Bill Hanson, 1985.

Higgins, Benjamin and Donald J. Savoie, eds. *Canadians and Regional Development At Home and In the Third World*. Moncton: The Canadian Institute for Research on Regional Development, 1988.

Home Occupations. Toronto : Ontario Ministry of Municipal Affairs, Research and Special Projects Branch, 1987.

Innovative Approaches to Enterprise Development: A Lever for Employment Growth. Ottawa: Canada Employment and Immigration Advisory Council, May 1988.

Intergovernmental Position Paper on the Principles and Framework for Regional Economic Development By the Government of Canada and of the Provinces. Ottawa: Government of Canada, June 1985.

Isard, Walter and John H. Cumberland, eds. *Regional Economic Planning: Techniques of Analysis for Less Developed Areas*. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 1961.

Joyce, Frank E. and Gunter Schneider, eds. *Environment and Economic Development in the Regions of the European Community*. Hants, England : Gower Publishing Company, 1988.

Labour Market Bulletin. Ottawa : Employment and Immigration Canada, various issues.

Living Together: A Study of Regional Disparities. Ottawa: Economic Council of Canada, 1977.

Local Enterprise Agencies: A new and Growing Feature of the Economy. London: Deloitte Haskins and Sells, U.K., 1984.

Local Initiatives: Alternative Path for Development. Alan S. Sutton, ed. Maastricht: Presses Interuniversitaires Européennes, 1987.

The Main Estimates: 1986-87 Estimates, Part II. Ottawa: Supply and Services, 1986.

May, Douglas et Alton Hollett. *The Causes of Unemployment in Newfoundland*. St. John's: Royal Commission on Employment and Unemployment, Newfoundland and Labrador, September 1986.

Miller, C. *The Unemployment Effects of Regionally Discriminating Fiscal Policies*. Discussion paper. Guelph, Ont.: University of Guelph, April 1985.

New Roles for Cities and Towns. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1987.

Perrucci, Carolyn et al. *Plant Closings: International Context and Social Costs*. New York: Aldine de Gruyter, 1988.

Perry, Stewart E. *Communities on the Way: Rebuilding Local Economies in the United States and Canada*. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1987.

Policy Development: Standing Committee and Task Force Policy Statements, Halifax 1988. Ottawa: Federation of Canadian Municipalities, 1988.

Programme of Research and Actions on the Development of the Labour Market: Local Employment Initiatives. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985.

Regional Industrial Expansion, 1988-89 Estimates Part III. Ottawa: Supply and Services Canada, 1988.

Restructuring the Regions. Analysis, policy model and programs. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1986.

Ross, David P. and Peter J. Usher. *From the Roots Up: Economic Development As If Community Mattered*. Croton-on-Hudson, N.Y. : The Bootstrap Press, 1986.

Savoie, Donald J. *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*. Toronto: University of Toronto Press, 1986.

Schumacher, E.F. *Small is Beautiful: A Study of Economics As If People Mattered*. London: Blond and Briggs, 1973.

Services and Subsidies to Business: Giving With Both Hands. A study team report to the Task Force on Program Review. Ottawa: Supply and Services Canada, 1985.

Sim, Alex R. *Crisis in Canada's Countryside*. Guelph, Ont.: University of Guelph, 1987.

Speaking Out on Training: A CLMPC National Survey. Ottawa: Canadian Labour Market and Productivity Centre, May 1989.

Trebilcock, M.J. *The Political Economy of Economic Adjustment: The Case of Declining Sectors*. Toronto: University of Toronto Press, 1986.

Additional copies of this report and of previous CEIAC reports referred to in the text are available from:

Canada Employment and Immigration Advisory Council
Phase II, 3rd Floor
Place du Portage
165 Hôtel de Ville
Hull, Quebec
K1A 0J9

Periodical Articles

Aucoin, Peter and Herman Bakvis. "Organizational Differentiation and Integration: The Case of Regional Economic Development Policy in Canada", *Canadian Public Administration*, Vol. 27, no. 3 (Fall1984).

Boadway, Robin and Frank Flatters. "The Efficiency Basis for Regional Employment Policy", *Canadian Journal of Economics*, vol. XIV, no. 1 (Feb. 1981).

Bradbury, John. "Declining Single-Industry Communities in Quebec – Labrador 1979-83", *Journal of Canadian Studies*, Vol. 19, no.3 (Fall 1984).

Bradbury, John. "The Impact of Industrial Cycles in the Mining Sector", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 8, no. 3 (1984).

Bryant, Christopher R. "The Economic Development Officer as Information Broker and Counsellor", *The Entrepreneurship Development Review*, (Winter 1986-87).

Gower, David. "Canada's Unemployment Mosaic", *Perspectives on Labour and Income*, Statistics Canada, (Summer 1989).

Guérard, Jean-Claude. « Le développement régional, une responsabilité locale », *L'Action nationale*, Vol. LXXIX, no. 1 (Jan. 1989).

Lotz, Jim. "Community Entrepreneurs", *Policy Options*, The Institute for Research on Policy Options, (Sept. 1987).

MacCormack, James. "Breaking the Boom-Bust Cycle", *Perception*, Vol. 12, no. 3.

McAllister, Ian. "Recasting the Regions", *Policy Options*, (Oct. 1988).

Maroc, Don. "The Little Town That Did", *Journal of Community Development*, (Nov./Dec. 1987).

Maxwell, Judith. "Lessons in Regional Development", *Au Courant*, Economic Council of Canada, Vol. 9, no. 1 (1988).

Maxwell, Nan. L. "Labour Market Effects From Involuntary Job Losses in Layoffs, Plant Closings", *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 48, no. 2 (Apr. 1989).

Nance, Phillip. "Use The Willing Citizen", *Policy Options*, (Sept. 1987).

Pestieau, Caroline. "The Local-development Alternative" *Au Courant*, Economic Council of Canada, Vol. 9, no. 3, (1989).

Savoie, Donald J. "Local Entrepreneurs: The Way Ahead for Regional Development" *The Entrepreneurship Development Review*, (Winter 1986-87).

Savoie, Donald J. "The Toppling of DREE and Prospects for Regional Economic Development", *Canadian Public Policy*, Vol. X, no. 3 (1984).

Solway, Jeff. "Ways to Raise Micro-Business", *Policy Options*, (Sept. 1987).

Webb, Tom. "Workers' Industry", *Policy Options*, (Sept. 1987).

Young, Dennis R. "Entrepreneurship – The Solution to the Dilemna of Resource Dependent Communities", *The Entrepreneurship Development Review*, (Summer 1986).

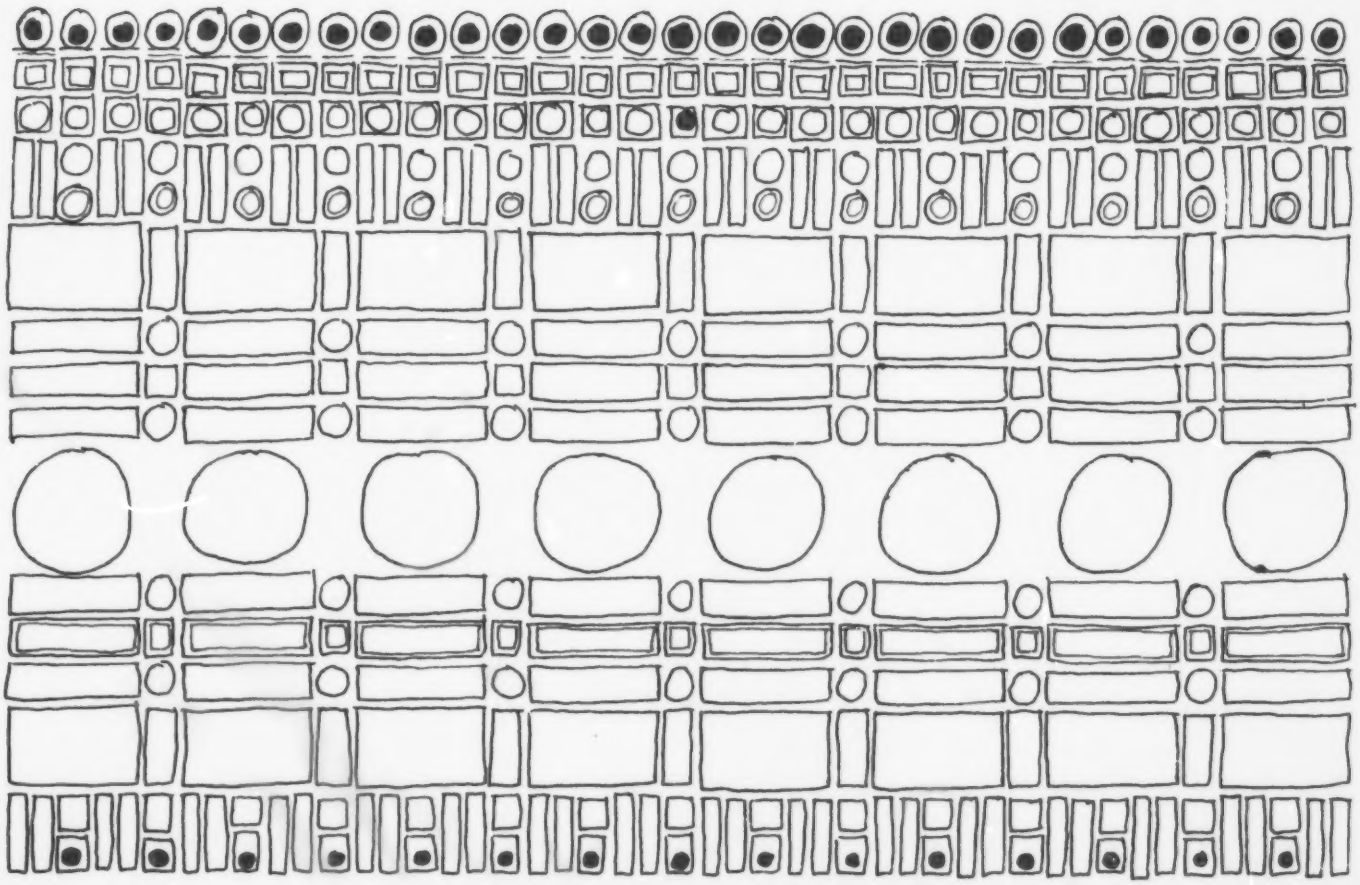
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

Rapport intérimaire

Le chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre

Rapport présenté au
ministre
de l'Emploi et de l'Immigration
par le
Conseil consultatif canadien
de l'Emploi et de l'Immigration

Novembre 1989



Canada

Rapport intérimaire

Le chômage régional au Canada : Un pays en déséquilibre

Rapport présenté au
ministre
de l'Emploi et de l'Immigration
par le
Conseil consultatif canadien
de l'Emploi et de l'Immigration

Novembre 1989

(5 000)

CA-030/11/89

Table des matières

	Page
Membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI)	vi
Membres du Comité de l'emploi du CCCEI	vii
Résumé	ix
Mise au point	xi
Préface	xiii
Chômage régional	1
Disparités régionales au titre de l'emploi	1
Chômage local	2
Régions choisies	3
Caractéristiques des régions a chômage élevé	5
Dépendance marquée à l'égard du secteur primaire	5
Dépendance marquée à l'égard des prestations d'assurance-chômage	5
Éloignement des grands centres	6
Infrastructure des transports et des communications	6
Dépendance à l'égard du financement externe	7
Accès limité aux établissements d'enseignement et de formation spécialisés	7
Main-d'oeuvre relativement peu spécialisée et faible degré de scolarité	7
Esprit d'initiative et potentiel de leadership dans la collectivité	9
Grands espaces, paysages attrayants et proximité de la nature	9
Refus d'être perçue comme une région en crise	9
Questions et problèmes soulevés par les régions	10
Perte d'emplois et de population	10
Gestion et protection des ressources	10
Diversification économique	11
Présence du gouvernement fédéral dans la collectivité	11
Besoins en formation de la collectivité	12

	Page
Assurance-chômage	13
Dichotomie au sein de la population active	13
Infrastructure économique	13
Stratégies visant l'expansion et la croissance de l'emploi dans les régions	15
Possibilités d'expansion	18
Problèmes liés à l'expansion locale	19
Chômage saisonnier	19
Incitatifs mis de l'avant par le gouvernement fédéral pour favoriser l'expansion industrielle locale	19
Le Programme Développement des collectivités	20
Décentralisation des bureaux du gouvernement et de la prise de décision	20
Recherche et développement	21
Emploi des femmes	21
Autochtones	21
Handicapés	22
Évolution des attitudes	22
Mesures, initiatives et politiques nécessaires	23
Partage des pouvoirs	23
Rôle du gouvernement fédéral	24
Formation	24
Établissements de crédit	25
Sociétés et entreprises commerciales	25
Universités et collèges	26
Les collectivités	26
Conclusions	27
Recommandations	29
Recommandations concernant Emploi et Immigration Canada	29

	Page
Recommandations concernant les autres ministères fédéraux	31
Fonds d'expansion communautaire	31
Annexe 1 **Organismes d'expansion locale**	33
Quelques nouveaux modèles	33
Office de Planification et de Développement du Québec	34
Nord-Aski Frontier Development	34
Organismes d'expansion régionale-Manitoba	35
Annexe 2 **Profils de collectivité**	36
Campbellton, Nouveau-Brunswick	36
Bathurst, Nouveau-Brunswick	37
Newcastle, Nouveau-Brunswick	37
Chandler, Québec	38
Rimouski, Québec	39
Hearst, Ontario	40
Geraldton, Ontario	41
Cranbrook, Colombie-Britannique	42
Nelson, Colombie-Britannique	43
Annexe 3 **Le miracle économique de la Beauce au Québec**	44
Annexe 4 **Remerciements particuliers**	48
Exposé	49
Conférences auxquelles ont assisté les membres du comité	50
Annexe 5 **Bibliographie**	51
Livres et rapports	51
Articles de périodiques	54

Membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI)

Président

Jacques Vasseur
Vice-président & directeur général
Burson-Marsteller
Montréal (Québec)

Vice-président

John S. Reid
Conseiller principal et Directeur,
relations gouvernementales
Association canadienne de technologie avancée
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Guy J.A. Cousineau
Secrétaire général
Conseil des travailleurs et travailleuses du Montréal métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Stephen Delaney
Analyste des systèmes et associé
Information Services Inc.
St. John's (Terre-Neuve)

Diana J. Ferguson
Présidente
The Gloucester Organization Inc.
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Gabrielle B. Grimard
Présidente
Directrice générale
Entreprise d'Électricité
Grimard Inc.
Chicoutimi (Québec)

Kevin Hayes
Représentant national des
Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Christine Micklewright**
Coordonnatrice des réservations
Lignes aériennes canadien international Ltée
Vancouver (Colombie-Britannique)

Øistein Kristiansen
Président
Kore Management Limited
Saskatoon (Saskatchewan)

Suzanne Leduc
Responsable-campagne spécial
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

Robert M. MacIntosh*
Adjoint au président international
Fraternité internationale des chaudronniers; constructeurs de navires en fer; forgerons; forgeurs et aides
Richmond (Colombie-Britannique)

Eugene Kostyra**
Représentant national
Syndicat canadien de la fonction publique
Winnipeg (Manitoba)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt
des personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Gérald Poirier
Directeur, Centre de jour
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Québec)

Helen K. Sinclair*
Présidente
L'Association des banquiers canadiens
Toronto (Ontario)

Frances J. Soboda
Présidente du Local 4253
Métallurgistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Glenna Young
Directrice des relations
avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

* *Démission effective à partir de septembre, 1989*

** *Nommés au courant de l'automne 1989*

* *Démission effective à partir de septembre, 1989*

Membres du Comité de l'emploi du CCCEI

Président

Kevin Hayes
Représentant national des
Politiques et de la Planification
Services de la recherche et
de la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Guy J.A. Cousineau
Secrétaire général
Conseil des travailleurs et
travailleuses du Montréal
métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Stephen Delaney
Analyste des systèmes et associé
Information Services Inc.
St. John's (Terre-Neuve)

Diana J. Ferguson
Présidente
The Gloucester Organization Inc.
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Robert M. MacIntosh
Adjoint au président international
Fraternité internationale des
chaudronniers; constructeurs de
navires en fer; forgerons;
forgeurs et aides
Richmond (Colombie-Britannique)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt
des personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Glenna Young
Directrice des relations
avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

Personnel

John Goodes
Directeur de projets

Roger Grandbois
Assistant de projet

Marcel Plamondon
Chef de recherches

Lorraine Lachaine
Adjointe aux écritures

Résumé

Après la récession de 1981-83, l'économie canadienne a connu une des meilleures performances du monde industrialisé. Toutefois, après bientôt six ans de remontée économique, le taux de chômage se maintient toujours au delà de 10 % dans de nombreuses régions du pays, dont certaines n'ont pas encore retrouvé le taux d'avant la récession. En avril 1989, les taux de chômage régionaux pouvaient varier de 15 points. Entre-temps, l'écart entre le taux de chômage de l'Ontario et celui des autres provinces continuait de se creuser.

Les différences entre les taux de chômage ressortent particulièrement lorsqu'on examine les petits secteurs du marché du travail, notamment la population active par région économique[a] et les collectivités.

Ces disparités marquées au titre de l'emploi occasionne une grande inquiétude dans les régions affectées. Certains résidents craignent, en effet, d'assister à l'amenuisement des collectivités dans une grande partie du pays, de même qu'à l'érosion des conditions de vie de bon nombre de leurs habitants. Bien que tous les chômeurs connaissent l'angoisse, les difficultés et les traumatismes provoqués par le chômage, les travailleurs âgés, les femmes, les autochtones et les personnes handicapées sont particulièrement affectés.

L'étude a révélé que les localités touchées ont certaines caractéristiques communes. Ainsi, la plupart d'entre elles dépendent fortement du secteur primaire et sont éloignées des grands centres. Elles n'ont ni infrastructure économique ni réseau de transport adéquats et sont financièrement tributaires de l'extérieur. En outre, l'accès aux études supérieures et à la formation y est limité, la main-d'oeuvre n'est pas vraiment qualifiée, et le degré de scolarité est bas.

Du côté positif, dans la plupart des régions on constate que les habitants ont l'esprit d'initiative et qu'il existe un potentiel de leadership. Ils ont de vastes espaces, des paysages attrayants et sont à proximité de la nature. Par-dessus tout, ces collectivités ne veulent pas être perçues comme des régions en crise.

Durant la récession, toutes les régions visées par l'étude ont vu le nombre des emplois diminuer, et certaines ont subi des pertes de population. Nombre des emplois perdus touchaient des professions bien rémunérées dans le secteur des ressources. Bien que certaines industries du secteur primaire aient récupéré après le ralentissement de l'activité économique, les progrès technologiques se sont traduits par des niveaux d'emploi inférieurs à ce qu'ils étaient avant la récession. Nombre d'emplois ont été créés dans le secteur des services, mais certains d'entre eux sont à temps partiel et mal rénumérés. Le problème le plus grave est la pénurie d'emplois « haut de gamme ».

Les régions à faible croissance économique s'inquiètent de la gestion des ressources, particulièrement dans le secteur forestier où le reboisement, la coupe d'éclaircie et l'utilisation plus efficace du bois coupé s'imposent. Dans le secteur des pêches, on se préoccupe surtout des contingentements, de la gestion des populations de poissons et de la vente d'espèces peu connues. L'agriculture est censée se développer dans la plupart des régions, mais surtout dans les petites exploitations qui font des cultures spéciales. Fait plus important, on estime que la diversification économique et l'atténuation de la dépendance à l'égard d'une seule industrie permettront d'améliorer le sort des régions.

La diversification exigera la prise en charge des collectivités par elles-mêmes et moins de dépendance face au gouvernement et aux grandes institutions, comme les banques à charte. Pour y parvenir, les collectivités cherchent à supprimer les obstacles qui s'opposent à l'esprit d'entreprise et à d'autres progrès, et attendent du gouvernement fédéral des politiques fiscales et monétaires favorables, ainsi que des programmes souples mis en oeuvre à l'échelle locale.

Actuellement, la présence du gouvernement fédéral se fait sentir dans chaque région et dans la plupart des collectivités,

(a) *Une Région économique - Population active est une entité géographique qui regroupe généralement plusieurs divisions du recensement à l'intérieur d'une province.*

habituellement sous la forme d'un Centre d'emploi du Canada. Toutefois, ces bureaux locaux ont peu de pouvoirs décisionnels, voire aucun. Par conséquent, les décisions sont prises au nom des collectivités, dans des endroits éloignés et par des personnes qui ignorent tout des conditions et des besoins locaux. Pour avoir essuyé de très nombreux échecs, les programmes d'expansion régionale se sont acquis une réputation lamentable, mais l'inefficacité des programmes de formation fédéraux a également laissé les régions aux prises avec de sérieux arriérés à cet égard. Il est évident que cet état de choses nuit à l'expansion locale.

Dans ces régions, le Régime d'assurance-chômage sert largement à suppléer au revenu des travailleurs en chômage. Cette dépendance vis-à-vis de l'A.-C. s'est intensifiée au fil des ans, puisque la situation de l'emploi ne s'est pas améliorée. En fait, certaines régions sont dotées de programmes de création d'emplois exhaustifs qui sont fondés sur l'établissement de l'admissibilité aux prestations d'A.-C. Toutefois, la plupart des collectivités aimeraient que leur dépendance à l'égard de l'A.-C. diminue grâce à la création d'emplois permanents de qualité, à l'intention de leurs habitants. Le Régime d'A.-C. peut contribuer à la réalisation de cet objectif en versant des prestations aux chômeurs qui suivent des cours de formation pour acquérir les compétences dont la collectivité a besoin.

Il existe également un besoin marqué en matière de recherche et de développement au sein des régions, tant dans le secteur secondaire que dans le secteur primaire. Les besoins les plus urgents sont notamment de nouvelles utilisations des déchets du secteur forestier, l'utilisation du poisson commun, ainsi que les mises à l'essai et la transformation de divers produits agricoles.

La modification des attitudes dans la collectivité est une des conditions de l'expansion locale. Nombre de collectivités ont déjà évolué, et un nombre encore plus grand est en train d'élaborer des stratégies visant à promouvoir la prise en charge communautaire.

Pour que les collectivités puissent s'assumer davantage, elles devront non seulement déployer des efforts, mais recevoir également l'appui des autorités fédérales, provinciales et municipales, et d'autres grandes institutions. Le processus exigera la décentralisation des pouvoirs et de la prise de décision. Une telle solution se heurtera probablement à l'opposition marquée des bureaucrates endurcis, mais il s'agit là d'une composante nécessaire de la revitalisation des collectivités.

De même, les ministères fédéraux devront rapprocher leurs instances décisionnelles des collectivités, où les décisions seront prises en fonction d'une meilleure connaissance de la conjoncture locale. Les décisions éclairées concernant l'expansion locale devront se fonder sur des informations adéquates non seulement sur la région et les collectivités qu'elle regroupe, mais également sur les programmes et initiatives mis en place par les autorités fédérales, provinciales et municipales.

Une telle expansion ne saurait se faire sans capitaux. En raison de la perte de confiance dans le système bancaire traditionnel, il faudra recourir à d'autres sources de capitaux pour l'expansion locale. Certaines autres sources de financement ont déjà été utilisées, et elles ont produit des résultats impressionnants.

Les régions et les collectivités qu'elles regroupent auront également besoin de l'aide d'autres établissements à ce titre, par exemple, les universités, les collèges communautaires et les CEGEP au Québec, et les sociétés commerciales. Le rapport précise le rôle de chacun des intervenants dans le cadre des nouvelles initiatives locales visant à promouvoir l'expansion.

Il ne s'ensuit pas nécessairement que les collectivités devraient négliger sciemment les possibilités qui s'offrent d'attirer des entreprises d'envergure. Néanmoins, le rapport souligne qu'il y a un plus grand nombre de collectivités qui ont besoin d'activités économiques génératrices d'emploi que d'entreprises de grande ou de moyenne taille qui cherchent à s'établir. En outre, un grand nombre de petites entreprises fournissant chacune de l'emploi à quelques travailleurs peuvent, au total, produire autant d'emplois qu'une seule grande entreprise.

L'une des recommandations mises en lumière par la présente étude a trait à la décentralisation des pouvoirs décisionnels, qui passeraient du palier fédéral au palier local. Selon une autre recommandation, on devrait implanter des programmes de formation souples à l'échelle locale. La formation serait offerte en cours d'emploi ou selon une formule alternant l'apprentissage en milieu de travail et des cours théoriques. Un revenu compensatoire devrait également être offert au cours de cette formation, soit sous forme de remboursement versé à l'employeur au titre d'une partie des salaires payés, soit en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'assurance-chômage, plus une allocation de formation, si les prestations d'A.-C. auxquelles le participant est admissible sont épuisées avant qu'il ait terminé le cours prescrit.

Afin d'appuyer les initiatives de diversification économique des collectivités, nous recommandons de les aider à mettre sur pied des séminaires de sensibilisation et d'information avant le lancement d'un programme d'adaptation économique communautaire, de leur donner une aide financière permettant d'embaucher un responsable de l'expansion économique, et de fournir des capitaux de démarrage pour leur permettre d'organiser des groupes d'expansion locale, d'entreprendre des études de faisabilité et d'élaborer des profils de collectivité.

Une recommandation importante a trait à l'octroi d'une subvention ou d'un prêt garanti à la région ou à la collectivité en cause afin qu'elle puisse créer un fonds réservé à l'expansion locale. Ce fonds serait géré par une société d'expansion locale, dont le rapport présente un modèle.

Pour faire en sorte que la collectivité se prête mieux à des projets d'expansion, nous recommandons d'améliorer son infrastructure, particulièrement en ce qui a trait au transport. Deux autres recommandations visent la création de banques de données facilement accessibles aux membres de la collectivité. L'une fournirait des renseignements sur la région proprement dite, et l'autre sur les programmes d'expansion économique mis en oeuvre par les autorités fédérales, provinciales et municipales.

Mise au point

Durant l'élaboration du présent rapport, le gouvernement fédéral a annoncé un certain nombre de plans et de décisions qui auront de considérables répercussions sur nombre de régions visées par l'étude. Ces mesures ont été décrites dans le budget de 1989 et dans la Stratégie de mise en valeur des ressources humaines.

Les délais impartis pour notre rapport ne nous permettent pas de procéder à l'analyse intégrale des répercussions qu'auront ces changements sur les collectivités en cause. Toutefois, il est certain que quelques régions seront gravement affectées par les conséquences des décisions suivantes du gouvernement fédéral :

- Diminution de l'engagement financier du gouvernement fédéral pour le développement régional :
  - développement de l'entreprise
  - accords forestiers
  - exploration minière
  - réseau de transport
  - méga-projets de l'industrie pétrolière

Certains de ces engagements étaient financés dans le cadre des Accords de développement économique et régional (ADER); plusieurs accords ne seront pas renégociés.

- Pas d'augmentation des paiements de transfert aux provinces dans les secteurs de la santé, du bien-être et de l'éducation
- Modifications apportées au Régime d'assurance-chômage
- Fermeture de certaines bases des Forces armées canadiennes
- Diminution des subventions versées à Via Rail
- Diminution des subventions versées à la société Radio-Canada
- Report du programme d'acquisition de 8 brise-glaces polaires

Par ailleurs, l'industrie de la pêche, sur la côte atlantique, subira l'impact de la diminution des contingentements et des conséquences de celle-ci sur les usines de transformation du poisson; il faut cependant souligner que ces développements particuliers ne sont pas directement imputables aux changements de politiques susmentionnés.

Préface

Au début de 1987, le Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration (CCCEI) a entrepris une étude sur les possibilités du plein emploi au Canada. Étant donné que de nombreux facteurs exercent une influence sur l'emploi, il a été convenu qu'une étude d'une telle complexité devrait être effectuée par étapes, chacune ayant pour objet un aspect particulier du secteur de l'emploi.

Le présent rapport traite du chômage régional, problème qui a pris des proportions considérables au Canada à la suite de la récession économique de 1981 à 1983. Les séquelles de cette crise influent grandement sur le taux de chômage national et pourraient contribuer à la naissance d'une économie bipartite, caractérisée par un petit nombre de grands centres prospères, d'une part, et par un arrière-pays qui végète, d'autre part.

Ce rapport est le troisième de la série. Dans le premier, on examinait le régime fiscal du point de vue de l'emploi. On y évaluait les effets probables du projet de réforme fiscale sur l'emploi, ainsi que sur les dépenses, l'épargne et les investissements des particuliers. Dans le deuxième rapport, on présentait des méthodes novatrices destinées à stimuler la naissance de nouvelles entreprises, et on commentait le rôle important que joueraient ces entreprises dans la création d'emplois au Canada.

Une grande part de l'information qui a servi à cette étude provient d'une série de tables rondes qui ont eu lieu dans diverses régions du Canada où le taux de chômage est élevé. Des représentants régionaux du patronat, des syndicats, des établissements de formation et des municipalités, ainsi que des représentants des ministères, d'organismes fédéraux et provinciaux, et de groupes d'intérêts spéciaux assistaient à ces réunions. En outre, plusieurs groupes et organismes qui s'intéressent à la question du chômage ont présenté des exposés au Comité de l'emploi du CCCEI. On a également passé en revue la documentation récente qui existe sur le sujet. Enfin, le rapport tient compte de l'expérience et des observations des membres du CCCEI.

Chômage régional

Après la récession qui a sévi de 1981 à 1983, l'économie canadienne a connu l'un des meilleurs rendements de tous les grands pays industrialisés. Pourtant, après six ans de conjoncture économique favorable, nombre de régions du pays continuent d'enregistrer des taux de chômage supérieurs à 10 %.

En 1988, le taux de chômage annuel moyen s'établissait à 7,8 %. A la même époque, le taux de chômage était de 16,3 % en Gaspésie (Québec), 19,9 % à Corner Brook (Terre-Neuve), et 19,6 % à Gander (Terre-Neuve). Pendant ce temps, dans la région de Toronto, le taux était de 3,8 %.

Les taux de chômage des régions économiques pouvaient varier de 16 points de pourcentage, ce qui dénote que la reprise des années quatre-vingts a été l'une des plus inégales de ces dernières années. Pour nombre de régions, le ralentissement de l'activité économique persiste et ses effets négatifs se font toujours sentir sur les particuliers et les collectivités. Certaines d'entre elles se débattent encore pour retrouver les niveaux d'emploi qu'elles connaissaient avant 1981.

Disparités régionales au titre de l'emploi

Cette anomalie économique est particulièrement aigüe lorsqu'on examine la situation du chômage dans les petits segments du marché du travail, notamment, les régions économiques de la population active ou des collectivités individuelles. La tendance des économistes et des statisticiens à se fonder sur des moyennes fait en sorte que les statistiques publiées ne donnent pas toujours un tableau exact de la situation de l'emploi. En outre, les médias signalent habituellement les taux de chômage de chaque province, à l'occasion ceux des grands centres urbains, mais rarement ceux des petites régions locales.

On se demande de plus en plus si les moyennes nationales ou provinciales masquent les disparités de l'économie et de l'emploi dans les régions défavorisées du pays. Des données plus précises sur le chômage semblent confirmer que tel est le cas. Bien que le taux de chômage moyen de 7,8 %, enregistré à l'échelle nationale en 1988, semble relativement respectable si on le compare au taux de 11,9 % qui était celui de 1983, les taux de chômage dans certaines localités dénotent encore plutôt l'existence d'une récession que d'une reprise économique.

Une autre caractéristique de cette reprise récente est le fait que l'écart entre le taux de chômage de l'Ontario et celui de la plupart des autres provinces a continué de se creuser entre 1981 et 1988 (Diagramme 1). En 1981, la différence entre le taux de chômage moyen en Ontario et la moyenne des autres provinces s'établissait à 1,5 %. En 1988, cet écart était passé à 4,5 %.

En utilisant des moyennes nationales, il est facile de sous-estimer le problème des disparités régionales et même d'affirmer que de telles disparités n'existent pas. Toutefois, ceux qui s'intéressent aux problèmes actuels de certaines régions s'inquiètent de ce que le Canada soit en train de se scinder en une société bipartite, soit une région centrale industrialisée qui prospère, d'une part, et un arrière-pays qui végète, d'autre part. Comme l'a fait remarquer un observateur : « L'économie canadienne est riche, mais elle l'est principalement à Toronto, à Montréal et à Vancouver. »[2]

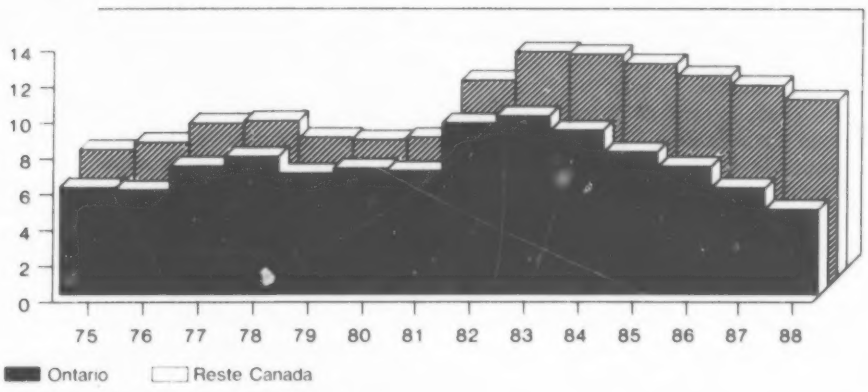
Ce phénomène n'a pas échappé aux organisations économiques internationales. Dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée, en août 1987, sur l'économie canadienne, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a déclaré : (Traduction) « En 1986, le Canada a connu une production et une croissance de l'emploi plus rapides que tout autre grand pays industrialisé. » On faisait également remarquer, toutefois, que « l'un des aspects frappants de l'expansion de 1986 était l'acuité des disparités régionales. »[3]

En outre, ces disparités causent de grands soucis aux autorités provinciales, régionales et municipales. Ces dernières

[2] *Swan, Michael, Northern Ontario Business*, avril 1988.

[3] *Enquête sur l'économie du Canada - OCDE - 1986-1987, Organisation pour la coopération et le développement économiques, Paris, août 1987.*

Diagramme 1
Taux de chômage 1975-1988
Ontario et reste du Canada



Source : Statistique Canada, Population active

craignent en effet d'assister à l'émergence de « zones perturbées » relevant de leur compétence, et appréhendent la marginalisation de certaines collectivités et de certains particuliers. (La marginalisation se produit lorsque certains segments de la société se trouvent à la périphérie du système et sont incapables d'y contribuer et de retirer les avantages d'une participation productive.) Pour nombre de régions et de collectivités, et pour certains secteurs industriels, de même que pour les chômeurs, particulièrement les travailleurs âgés, les autochtones et les handicapés, la récession sévit toujours.

On peut aussi trouver dans les villes et les régions, dont le taux de chômage est relativement faible, des enclaves où le taux de chômage est élevé à cause des mises à pied dans les secteurs industriels en déclin, notamment l'industrie du textile, du cuivre, du vêtement et de la chaussure. Nous ne contestons pas ce phénomène, ni les problèmes et difficultés dont il s'assortit, mais notre étude se limite aux disparités au titre de l'emploi entre des régions particulières, décrites dans la section qui suit.

Chômage local

Les disparités peuvent se manifester sous divers aspects. Au Canada, comme ailleurs, des écarts existent au plan du revenu, de l'instruction, du logement, de l'accès aux services de santé, ainsi que des possibilités d'emploi. En outre, la qualité de vie peut varier si les réseaux de transport et de communication, les loisirs, les divertissements et les activités culturelles sont inadéquats.

Dans cette étude, nous nous proposons d'examiner les disparités des possibilités d'emploi, tout en reconnaissant que d'autres inégalités peuvent en découler directement ou indirectement. Il est également concevable qu'une urbanisation accrue et les fluctuations démographiques circonscrivent les disparités économiques et le chômage dans les régions à faible croissance. Par contre, certains soutiendront que l'exode des compétences, en particulier celui des jeunes instruits et des travailleurs spécialisés, peut contribuer à la faible croissance régionale. Il semble que l'on ne dispose d'aucune analyse ni d'aucune donnée pour déterminer ces rapports.

Une des premières difficultés auxquelles on se heurte, lorsqu'on se penche sur les disparités régionales, est l'absence de données sur les régions et les collectivités. En effet, comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, la majeure partie des données sur l'économie et la population active sont fondées sur de grandes entités, constituées d'une ou plusieurs provinces, comme les Maritimes ou les Prairies.

Toutefois, il devient de plus en plus évident que les problèmes actuels des secteurs de l'économie et de l'emploi ne correspondent plus vraiment aux limites que l'on a fixées à ces grandes entités géographiques qu'on appelle 'régions. En effet, on y trouve des écarts substantiels du point de vue du revenu, de l'instruction et des taux de chômage. Par exemple, dans les Maritimes, de grands centres comme Halifax et Fredericton connaissaient en 1988, des taux de chômage relativement bas, soit 8,0 % et 10,8 % respectivement, tandis que le Cap Breton et le Nord du Nouveau-Brunswick subissaient un chômage de l'ordre de 16,6 % et 15,0 %.

Même en Ontario, foyer de la croissance économique, le chômage varie de 8,6 % dans les régions du Nord à 3,8 % à Toronto. Au Canada, les taux de chômage provinciaux, en 1988, variaient de 5,0 % en Ontario à 16,4 % à Terre-Neuve.

De toute évidence, élaborer des politiques d'expansion économique ou de main-d'oeuvre conçues pour l'une ou l'autre extrémité de la fourchette, ou même pour une région médiane, serait inefficace ou nuisible, voire les deux, pour nombre de régions.

Une approche plus adéquate consisterait donc à concevoir des politiques et des initiatives assorties aux problèmes et aux conditions que l'on peut déterminer dans chaque petite région, ou même dans chaque collectivité. Toutefois, pour analyser la conjoncture avec exactitude, il faudra ou bien disposer de nouvelles données ou bien rassembler les rares données existantes et les rendre plus accessibles. Sans cela, les décisions continueront d'être fondées sur des moyennes nationa-

Tableau 1

Tendances historiques du chômage pour certaines régions économiques – population active 1981-1988

Province	Régions économiques population active[1]		Tendances du chômage 81-83	84-88	% Au-dessus de la moyenne nationale 81-83	84-88	Taux de chômage mai 1989
Terre-Neuve	St-Jean	(010)	14.0	16.2	4.3	6.6	12.7
	Sud	(020)	[2]	22.1	[2]	12.5	–
	Corner Brook	(030)	19.2	22.2	9.1	12.6	17.9
	Gander	(040)	18.7	21.2	8.6	11.6	20.1
Île-du-Prince-Édouard		(110)	12.1	13.1	2.0	3.5	11.1
Nouvelle-Écosse	Cap Breton	(210)	18.0	20.4	7.9	10.8	15.7
Nouveau-Brunswick	Nord-Est N.-B.	(310)	15.5	17.1	5.4	7.5	16.9
Québec	Gaspésie	(411)	20.3	19.8	10.2	10.2	18.3
	Rimouski	(412)	20.3	15.0	10.2	5.4	13.1
	Saguenay	(420)	15.1	14.0	5.0	4.4	12.9
	Beauce [3]	(430)	11.9	9.1	1.8	−0.5	8.1
Ontario	Sudbury et Nord-Est	(591)	12.4	11.2	2.3	1.6	8.6
Colombie-Britanique	Sud-Est, C.-B	(910)	13.0	14.1	2.9	4.5	–
	Nelson	(920)	14.1	17.1	4.0	7.5	15.0
	Kelowna	(930)	12.0	14.0	1.9	4.4	13.0
	Kamloops	(940)	15.2	15.6	5.1	6.0	14.2
Canada			10.1	9.6	–	–	7.5

[1] *Les régions ont été désignées par le CCCEI. Se reporter à la publication* ***Map-Economic Regions in Labour Force****, 71-001 pour la description.*

[2] *Échantillon trop petit pour pouvoir publier les données.*

[3] *La Beauce n'est pas considérée comme une région à faible croissance : les informations sont donc données à des fins de comparaison.*

Source : Statistique Canada, cat. 71-529 et 71-001, moyennes annuelles.

les ou provinciales, solution qui n'est absolument pas pertinente dans les régions affectées.

Les critiques des actuelles politiques d'expansion régionale conviennent que les nouvelles réalités économiques appellent une approche plus focalisée, c'est-à-dire des stratégies élaborées en fonction des besoins des petits secteurs et des collectivités. Cependant, l'expérience du passé les laisse sceptiques car, dit l'un d'entre eux : « Les politiques provinciales et fédérales semblent viser les grandes régions plutôt que les collectivités, et les bureaucrates semblent être incapables de modifier leur vision des choses. Par conséquent, de plus en plus de gens sont exclus du processus. On leur donne du pain et du beurre (par le truchement de l'assistance sociale), et on les abandonne, sans leur donner la possibilité de contribuer à la résolution du problème. »[4]

[4] *Bernard Vachon, représentant de la Municipalité régionale du comté des Basques, à l'occasion de la Conférence internationale sur l'action locale, tenue à Montréal le 9 décembre 1988.*

Nous avons commencé l'étude du CCCEI par une analyse des données sur le marché régional de la main-d'oeuvre provenant de diverses sources. Par la suite, nous avons utilisé les données sur l'emploi réparties par population active de chaque région économique, ainsi que les données du recensement de 1986. Ces données, produites par Statistique Canada, constituaient la meilleure source de données locales, en matière d'emploi, disponibles à l'échelle nationale.

Régions choisies

Entre 1975 et 1987, 26 des 53 régions économiques subissaient un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale.[5] La présente étude porte sur 15 de ces régions, dans lesquelles la remontée a été très lente après la crise de 1981-1983, et dont le taux de chômage est de loin supérieur à la moyenne nationale, depuis le début de la crise.

Comme l'illustre le tableau 1, les régions économiques choisies sont situées dans les Maritimes, le Québec, le nord de l'Ontario et la Colombie- Britannique.

Outre les 15 régions à faible croissance, nous avons choisi une autre région pour un motif diamétralement opposé. En effet, la région de la Beauce, au Québec, est considérée par nombre d'observateurs comme l'exemple d'un secteur qui a réussi à mettre en valeur son esprit d'entreprise et sa capacité d'expansion communautaire avec beaucoup de compétence et d'efficacité. Les initiatives de cette région ont été couronnées de succès, bien qu'elle ait dû faire face à bon nombre des inconvénients avec lesquels les régions à faible croissance sont aux prises à l'heure actuelle.

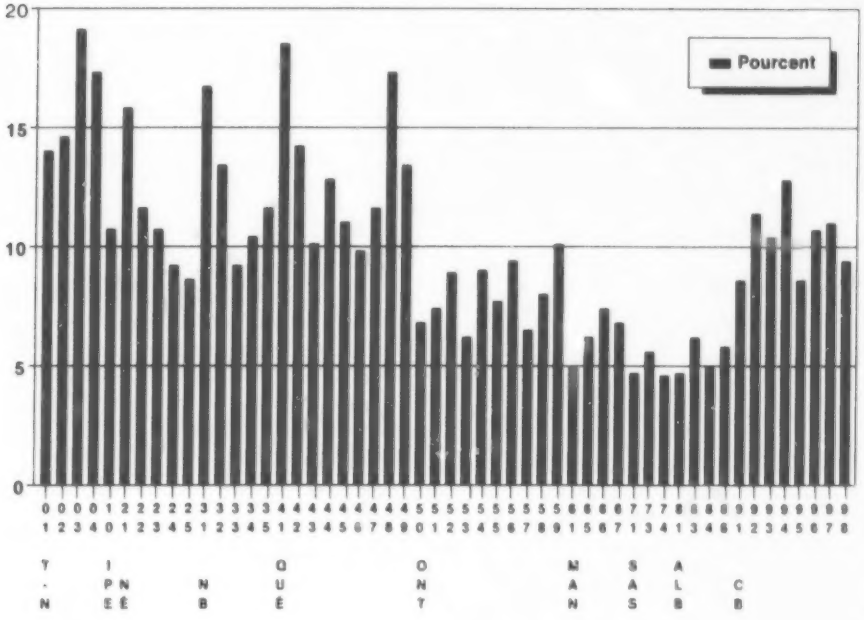
La région de la Beauce a été choisie parce qu'elle continue d'occuper une

[5] *Les régions économiques ont été redéfinies en 1985, y compris certaines des 26 régions dont il est question ici, mais les secteurs visés ont continué à subir des taux de chômage élevés.*

Diagramme 2

Moyenne des taux de chômage 1975-84

Régions économiques – Population active



Nota : Les chiffres horizontaux ont trait à chaque Région économique – Population active. Statistique Canada, ***Enquête sur la population active,*** *nos de catalogue 71-529/71-001*

place unique dans l'histoire de l'expansion régionale canadienne. On a estimé que d'autres collectivités pourraient tirer de l'expérience beauceronne une leçon qui devrait porter ses fruits.

Une illustration plus détaillée de l'expérience beauceronne figure à l'Annexe 3, page 44.

Il faut noter que les régions choisies ne sont pas les seules au Canada à avoir connu des taux de chômage élevés et une lente reprise après la récession. Ainsi, de nombreuses collectivités dans les Prairies ont eu également un taux de chômage supérieur à la moyenne et une lente croissance de l'emploi depuis la fin de la crise. Toutefois, leur situation n'était ni aussi grave ni aussi prolongée que dans les 15 régions choisies (voir le Diagramme 2).

Le marasme économique et le taux de chômage élevé qui sévissent dans ces régions peuvent également être imputés au déséquilibre temporaire de l'offre et de la demande mondiales de produits du pétrole, des céréales, du bois, du poisson et de certains minéraux et métaux. En effet, l'évolution des tendances commerciales dans le monde et l'émergence de nouvelles sources de matières premières et de produits fabriqués contribuent à créer périodiquement des excédents dans les principaux pays producteurs, dont le Canada. En outre, des causes naturelles, notamment la sécheresse dans les régions agricoles du Canada ou l'amenuisement des populations de poissons dans les zones de pêche, peuvent faire fléchir temporairement l'économie de certaines régions.

Parmi les 15 régions choisies, certaines sont également victimes de ces facteurs naturels et des processus continus de redressement à l'échelle mondiale, mais elles sont uniques, en ce sens que leur économie est en crise depuis plus longtemps, et qu'elle n'est pas de nature à se relever aussi rapidement ou aussi complètement lorsque les principaux secteurs économiques reprennent leur essor, contrairement aux régions plus diversifiées.

Par ailleurs, les économies du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont aussi été frappées par la récession économique, et leur conjoncture s'apparente à celle des régions nordiques des provinces de l'Ouest. Malheureusement, le manque de temps et de ressources, ainsi que le manque de données sur la population active, ne nous ont pas permis d'examiner en profondeur ces deux régions.

Au cours de l'étude, les membres du Conseil ont visité 10 des 15 régions choisies. Elles sont situées dans le nord-est du Nouveau-Brunswick, en Gaspésie et en Beauce, au Québec, dans le nord de l'Ontario et dans le secteur Kootenay, en Colombie-Britannique. En outre, des tables rondes ont eu lieu dans certaines collectivités, soit Campbellton, Bathurst et Newcastle, au Nouveau-Brunswick; Rimouski, Chandler et Saint-Georges de Beauce, au Québec; Hearst et Geraldton, en Ontario, ainsi que Cranbrook et Nelson, en Colombie-Britannique. Les informations touchant les cinq autres régions sont tirées de publications ainsi que de recherches et de consultations effectuées antérieurement dans ces régions, dans le cadre d'autres études du CCCEI.[6]

[6] *A consulter tout particulièrement :* ***Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre****, février 1987, et* ***Investir dans les personnes : Un rapport sur Terre-Neuve****, avril 1988.*

Caractéristiques des régions à chômage élevé

Bien qu'il n'existe pas au Canada deux régions exactement semblables, les 15 régions économiques choisies présentent quelques similitudes. Si certaines caractéristiques contribuent substantiellement au marasme économique régional, d'autres représentent des possibilités d'expansion et d'évolution. Les similitudes les plus évidentes sont :

- Dépendance marquée à l'égard du secteur primaire
- Variations saisonnières de l'emploi
- Dépendance marquée à l'égard des prestations d'assurance-chômage
- Éloignement des grands centres
- Déficience de l'infrastructure économique, surtout en matière de transport
- Dépendance à l'égard du financement externe
- Accès limité aux établissements d'enseignement et de formation
- Main-d'oeuvre relativement peu spécialisée et faible scolarité
- Esprit d'initiative et potentiel de leadership dans la collectivité
- Grands espaces, paysages attrayants et proximité de la nature
- Refus d'être perçue comme une région en crise

Dépendance marquée à l'égard du secteur primaire

De nombreuses collectivités situées dans les régions riches en ressources au Canada sont tributaires des activités associées à l'extraction ou à la récolte de produits naturels. On compte dans cette catégorie les villes minières, les villages de pêcheurs, les collectivités agricoles et les localités qui sont dépendantes du secteur forestier. Ces collectivités et les régions environnantes sont donc à la merci de deux facteurs, soit la présence de la ressource et un marché.

La survie des régions qui dépendent de ressources non renouvelables, comme les minéraux ou le pétrole, est particulièrement précaire. En effet, elle ne sera assurée qu'en autant que la ressource existe, à moins que les localités ne se trouvent une autre raison d'être, par exemple transformer une ressource provenant d'ailleurs ou devenir un centre régional de services. Un exemple du premier cas se retrouve à Trail (Colombie- Britannique), où du minerai est acheminé d'aussi loin que de l'Alaska pour la fonderie. Bathurst (Nouveau-Brunswick) est un modèle de collectivité qui est devenue un important centre régional de services.

Si les collectivités ne peuvent trouver un autre fondement à leur existence avant l'épuisement de la ressource, elles dépériront jusqu'à ne plus être que l'ombre d'elles-mêmes – ce qui a été le cas d'Uranium City, en Saskatchewan et de Buchans, Terre-Neuve – ou jusqu'à disparaître.

Advenant que la collectivité comprenne l'inévitabilité de cette évolution, elle se verra confrontée à une alternative : soit accepter de disparaître comme collectivité, soit prendre immédiatement des mesures pour prévenir cette éventualité.[7]

Il est heureux que, dans la plupart des cas, les régions choisies pour la présente étude bénéficient encore d'un potentiel de survie et de croissance si elles prennent, sans tarder, les mesures appropriées.

Dépendance marquée à l'égard des prestations d'assurance-chômage

Les paiements de péréquation fédéraux, et plus particulièrement les prestations d'assurance-chômage, sont une importante source de revenu pour les régions à faible croissance. Le Régime actuel de l'A.-C. favorise les régions à taux de chômage élevé, en particulier aux titres des critères d'admissibilité et de la durée des prestations. Or les modifications proposées pour le régime entraîneront d'importantes restrictions concernant l'admissibilité. Ainsi, les travailleurs des

[7] *Pour une description détaillée de ce phénomène et des possibilités de survie, consulter* ***Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre,*** *Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, février 1987.*

régions où le chômage atteint 10 % ou plus, qui sont en ce moment tenus de travailler dix semaines pour recevoir des prestations d'A.-C., devront travailler six semaines de plus en vertu du règlement proposé (dans les régions où le chômage atteint 10 %). Par contre, les régions qui ont un taux de chômage de plus de 15 % ne seront pas touchées. De plus, la période maximale assurée sera réduite, sauf dans les régions qui ont les taux de chômage les plus élevés.

Éloignement des grands centres

Toutes les régions examinées dans la présente étude peuvent être considérées comme éloignées des grands centres urbains, nationaux et provinciaux. S'agit-il là d'un facteur déterminant de la précarité économique? Deux courants de pensée existent. Selon le premier, les grands centres urbains offrent des marchés pour les produits et services des régions éloignées, ce qui en améliore la conjoncture économique. Selon le second, le grand centre urbain constitue une importante concentration de compétences, de capitaux et de produits et services de qualité, et il est donc un pôle d'attraction qui prive de toute vitalité économique les petites collectivités environnantes.

Ces deux opinions sont probablement fondées. En effet, tous les économistes savent que plus la collectivité est grande, plus son marché est vaste. Cet état de choses découle logiquement de la présence, dans les grands centres urbains, de meilleures possibilités d'emploi, d'installations plus nombreuses aux chapitres médical, éducatif et culturel, ainsi que d'un plus grand choix de biens et services industriels et de consommation.

Sous l'angle des débouchés, la proximité des centres urbains permet aux petites collectivités d'avoir accès à un vaste marché pour leurs propres produits et services, ainsi qu'à des installations qui seraient trop coûteuses à implanter localement, comme les universités, les aéroports, les centres de recherche et les centres de sport professionnel. Les villes abritent également des milliers de visiteurs éventuels qui pourraient être attirés par la localité à titre de touristes.

Cette analyse succincte permet de conclure qu'une petite collectivité, située à l'ombre d'un grand centre urbain, ne sera avantagée que si elle tente de tirer activement parti de cette proximité.

Infrastructure des transports et des communications

Malgré les efforts déployés aux niveaux fédéral, provincial et municipal au fil des ans, de graves lacunes existent encore dans certaines infrastructures économiques régionales. Bien qu'on dénombre divers points faibles en matière de soutien économique, qu'il s'agisse de terrains et d'édifices industriels ou de l'approvisionnement en eau et en ressources énergétiques peu coûteuses, le réseau de transport suscite le plus de préoccupations.

Dans presque toutes les régions à faible croissance, on retrouve un réseau routier ou ferroviaire inadéquat, et presque toujours des services aériens inférieurs aux normes. Le plus souvent, les collectivités de ces régions doivent se contenter de routes, d'autoroutes, d'aéroports, de ports (le cas échéant) et de réseaux ferroviaires de piètre qualité. Cette situation amoindrit encore davantage les possibilités d'expansion qui pourraient exister dans la région, en l'empêchant de concurrencer les centres mieux dotés.

Le service postal pose un autre problème. En effet, les entreprises de tous les secteurs dépendent largement du service postal pour mener leurs affaires. Elles doivent composer avec un service où une livraison spéciale peut exiger un délai d'une semaine ou plus à partir de Toronto ou des autres grands centres. Certaines personnes ont également exprimé les inquiétudes que leur cause la fermeture des bureaux de poste ruraux. Les services téléphoniques constituent le seul domaine dans lequel on a accompli des progrès considérables, ainsi que, dans une moindre mesure, la télédiffusion. Néanmoins, des lacunes existent toujours dans certaines régions. L'amélioration des installations de communication a quelque

peu diminué la nécessité de se déplacer, mais l'absence de bons réseaux de transport continue à se faire gravement sentir dans ces régions.

Dépendance à l'égard du financement externe

Les secteurs qui offrent les revenus les plus élevés et les risques les plus faibles ont tendance à attirer les capitaux. En outre, ils se concentrent habituellement dans les grandes régions urbaines du pays, et même à l'étranger. Par conséquent, lorsqu'on prend des décisions concernant des investissements, on les prend généralement à Toronto, Montréal, New-York, Londres et d'autres grands centres.

Pour ces deux raisons, les régions éloignées et les petites collectivités ont eu du mal à attirer les capitaux nécessaires à l'expansion, particulièrement dans le cas des projets de petite envergure ou novateurs. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tenté périodiquement de créer des stimulants pour attirer les investisseurs dans les régions à faible croissance, avec plus ou moins de succès. Les difficultés d'accès au bassin des investisseurs continuent donc d'être une source de frustration et d'inquiétude pour les régions et les petites collectivités à travers le pays.

Au cours de ces dernières années, les préoccupations causées par la pénurie de capitaux nécessaires à l'expansion ont obligé les régions à trouver d'autres options pour remplacer les banques à charte et autres prêteurs traditionnels. Quelques-uns de ces programmes sont décrits en détail dans le rapport du CCCEI sur les approches novatrices du développement des entreprises.[5] Grâce à ces programmes, les régions dépendent moins des sources conventionnelles de financement et prennent de plus en plus de décisions localement, au lieu de les laisser prendre par quelque lointain conseil d'administration siégeant dans une ville éloignée.

Cette nouvelle tendance commence à porter fruit. La région de la Beauce, au Québec, que l'on présente comme un exemple étonnant d'essor économique dû au développement de l'entreprise locale, attribue presque tout son succès au fait qu'elle dépend fort peu des capitaux extérieurs (voir page 44).

Cependant, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine, et les régions à faible croissance aimeraient que les hautes instances gouvernementales encouragent et soutiennent la création d'autres sources de capitaux nécessaires à l'expansion.

Accès limité aux établissements d'enseignement et de formation spécialisés

Au cours des dernières décennies, les progrès réalisés dans le domaine de l'instruction primaire et secondaire au Canada ont facilité l'accès à ces deux niveaux d'instruction pour la majeure partie des jeunes Canadiens. Par conséquent, faire des études élémentaires et secondaires ne représente plus un problème pour les enfants et les adolescents canadiens.

Cependant, les élèves qui vivent loin des collectivités où sont situées les écoles éprouvent certaines difficultés à cause de la longueur des trajets quotidiens entre la maison et l'école. On a exprimé des doutes, surtout chez les employeurs, sur la qualité de l'instruction offerte de nos jours et sur les capacités à lire, écrire et calculer des finissants des écoles secondaires.

Le fait que les membres actuels et futurs de la population active ne puissent pas facilement être formés à des métiers, des techniques et des professions, ainsi qu'à la gestion, constitue l'un des principaux obstacles à l'expansion économique et au plein emploi dans les régions. Il reste un autre besoin à satisfaire, soit l'alphabétisation des décrocheurs et des travailleurs âgés qui ont été mis à pied.

Les modifications récemment apportées aux programmes fédéraux de formation et aux relations fédérales-provinciales en matière de formation ont entraîné la centralisation de cette dernière dans certaines provinces. En fait, le gouvernement fédéral a décidé de financer beaucoup moins de cours dans les collèges qui, à leur tour, prétendent qu'ils ne peuvent plus offrir une vaste gamme de cours sur chaque campus. En raison du nombre décroissant d'étudiants, chaque collège se voit forcé d'offrir un programme restreint à une grande région géographique. Par exemple, un collège régional se spécialisera dans les métiers de la construction, un autre, dans les métiers de l'automobile, et un autre encore, dans les cours commerciaux.

Cet état de choses signifie que lorsque les entreprises ou les usines d'une région ont besoin de travailleurs spécialisés, elles doivent les embaucher à l'extérieur de la région, même si leurs propres collectivités renferment un grand nombre de chômeurs susceptibles d'être formés. Ceux-ci doivent donc quitter leurs collectivités pour aller acquérir une formation ailleurs. Pour certains, particulièrement ceux qui ne sont pas mobiles et les handicapés, cette obligation constitue un obstacle à l'emploi qui est insurmontable.

La distance qui sépare les régions éloignées des universités représente un autre inconvénient, car les particuliers qui désirent profiter des centres de recherche, de formation et de perfectionnement des universités, doivent soit faire de longs trajets soit quitter leur domicile pour de longues périodes.

Main-d'oeuvre relativement peu spécialisée et faible degré de scolarité

Les écarts qui existent entre le degré de scolarité des résidents de certaines régions à faible croissance et les moyennes provinciales ne sont pas uniformes. Par exemple, dans la région de Gloucester, au Nouveau-Brunswick, 33,5 % de la population avait quitté l'école avant la neuvième année (en 1986), contre 23,9 % pour l'ensemble de la province. Les données pour la région de Restigouche, établies à 30,7 %, sont inférieures de près de 3 % (Tableau 2).

[5] *Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi; Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, mai 1988.*

Tableau 2

Degré de scolarité – Régions à l'étude – 1986
(%)

	Moins que la neuvième année	Sans diplôme secondaire[1]	Diplôme secondaire ou moins	Certificat de compétence
Nouveau-Brunswick	23.9	51.8	63.8	2.5
– Gloucester	33.5	60.6	71.1	2.1
– Northumberland	28.2	59.6	70.3	2.1
– Restigouche	30.7	58.8	68.9	3.0
Québec	23.9	43.7	59.4	4.2
– Beauce	32.9	55.1	70.2	6.0
– Gaspé	33.6	57.8	70.0	3.9
– Kamouraska	31.8	51.8	66.3	5.7
– Matane	32.3	54.5	68.8	6.5
– Matapédia	34.7	56.5	72.3	7.3
– Rimouski	23.3	41.0	57.5	6.2
– Rivière-du-loup	28.4	47.6	65.2	5.1
– Témiscouata	36.1	59.8	73.2	4.8
Ontario	14.6	43.1	56.3	2.8
– Cochrane	22.4	55.0	67.6	3.9
Colombie-Britannique	11.4	41.1	52.8	2.7
Central Kootenay	16.7	48.3	57.3	3.4
East Kootenay	11.1	44.6	56.3	3.6
Canada	17.3	44.4	57.2	3.1

[1] *Comprend la colonne « moins que la neuvième année »*
Source : Données du recensement de 1986 colligées par le CCCEI

Ainsi, dans les régions de Central Kootenay et d'East Kootenay, en Colombie-Britannique, respectivement 16,7 % et 11,1 % de la population avait quitté l'école avant la neuvième année, contre une moyenne provinciale de 11,4 %. A Gaspé (Québec), ces chiffres atteignaient 33,6 % et à Rimouski 23,3 %.

D'après ces données, la seule conclusion à tirer est que le degré de scolarité des régions à faible croissance est généralement inférieur à la moyenne provinciale. Seule une analyse plus poussée permettra de déterminer si cet état de choses a une incidence négative sur la situation économique de la région.

En ce qui concerne les métiers et les professions, les collectivités elles-mêmes ont le sentiment d'avoir été traitées en parentes pauvres. Il est difficile de savoir si cela est dû à la rareté des débouchés offerts aux personnes compétentes ou à l'incapacité de la collectivité d'en créer. De toute façon, la pénurie de certaines compétences contribue probablement, dans une certaine mesure, à la situation économique de ces collectivités. Par exemple, parmi les régions étudiées, la Beauce possède la plus grande proportion de travailleurs détenant un certificat de compétence (Diagramme 3). Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, cette région possède une des économies rurales les plus diversifiées du pays. La présente étude ne vise pas à déterminer quel élément précède l'autre : main-d'oeuvre spécialisée ou expansion économique; néanmoins, ce sujet revêt une importance telle qu'il exige un examen approfondi.

Esprit d'initiative et potentiel de leadership dans la collectivité

A l'instar du phénomène que l'Europe et d'autres pays ont connu au cours des dernières années, un mouvement de participation des collectivités à l'expansion économique commence à envahir tout le pays. La désillusion causée par les échecs des hauts fonctionnaires a poussé certaines collectivités à prendre en charge leur propre destinée économique; un grand nombre d'entre elles a déjà fait des progrès notables, et d'autres commencent à amorcer le processus. Ceux qui se sont mis à l'oeuvre estiment que les collectivités qui ne suivront pas le mouvement risquent fort d'être désavantagées définitivement à l'avenir.

Les initiatives peuvent prendre de nombreuses formes : recherche de l'autonomie, utilisation plus efficace des ressources humaines et naturelles disponibles dans la région, en passant par l'utilisation plus intelligente des moyens d'expansion existants.

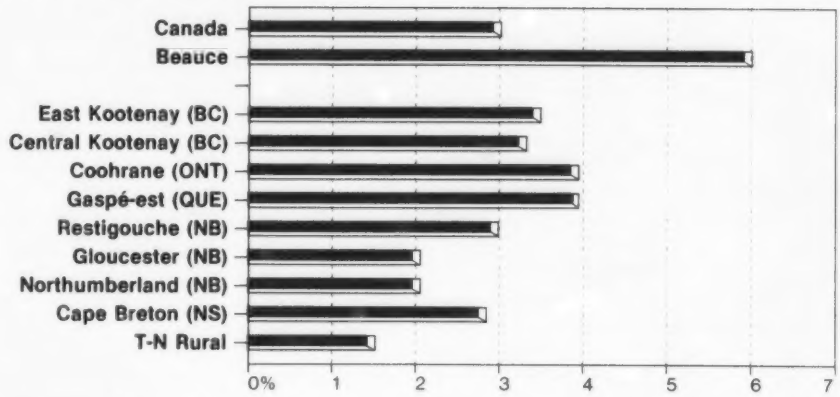
Ce mouvement a entraîné l'engagement de nombre de membres de la collectivité qui, par le passé, s'en remettaient à d'autres personnes oeuvrant le plus souvent à l'extérieur de la collectivité et de la région. Dorénavant, les nouveaux leaders sont des gens d'affaires, des professionnels, des agriculteurs, des travailleurs, des étudiants et d'autres membres de la population.

Toutefois, les collectivités admettent qu'elles ne pourront amplifier et garder cet élan sans l'encouragement et l'aide des hautes instances gouvernementales, du moins au début. Elles insistent toutefois sur le fait qu'il s'agit de faciliter leurs efforts, et non de les diriger et de les contrôler.

Diagramme 3

Diplômés dans un métier

Beauce et régions choisies



Recensement du Canada 1988

Grands espaces, paysages attrayants et proximité de la nature

Les habitants de ces régions se considèrent généralement chanceux d'y vivre. Le fait de pouvoir se déplacer librement, de jouir d'un paysage habituellement attrayant et d'être près de la nature est perçu comme un avantage. La possibilité de faire du camping, de la randonnée, de la chasse, de la pêche, du bateau, du ski ou de la motoneige, après quelques minutes en automobile, sont autant de privilèges de la vie dans la région.

En outre, l'accès à des ressources pouvant être utilisées au foyer, comme le poisson, le gibier et le bois de chauffage, est une prérogative dont profitent souvent les résidents de certaines régions rurales éloignées.

Par conséquent, les habitants de ces régions y sont très attachés et sont souvent réticents à l'idée de les quitter, sauf lorsqu'une situation des plus graves les y contraint. Même après avoir été forcés de partir, pour des raisons économiques ou autres, bon nombre d'entre eux retournent chez eux après quelques années d'absence.

Refus d'être perçue comme une région en crise

Les habitants de la plupart des régions visitées s'opposent avec véhémence à ce que l'on considère leur région comme une en crise. En effet, ils perçoivent la situation comme un inconvénient temporaire auquel ils pourront remédier en temps voulu. A leur avis, leurs difficultés sont habituellement le résultat de forces externes qu'ils ne peuvent maîtriser. On cite, par exemple, la fermeture des usines ou la compression de la production résultant de décisions prises en des lieux éloignés, l'échec des initiatives gouvernementales et le manque d'intérêt des centres de prise de décision.

De toute évidence, une collectivité qui a trouvé des moyens de s'assumer présente plus d'attraits pour les promoteurs de l'extérieur qu'une autre dont on dit qu'elle est sur « la corde raide ». Afin de prévenir cela, nombre de collectivités entreprennent leur renouveau économique de l'intérieur, en espérant revitaliser leur économie et attirer des investisseurs. Elles considèrent que cette approche est positive, et qu'elle devrait rallier tous ceux que l'expansion régionale concerne.

Questions et problèmes soulevés par les régions

Les régions à faible croissance continuent de percevoir la pénurie d'emplois comme leur principal problème socio-économique. Selon elles, la solution réside dans la promotion de la croissance économique locale et la création de meilleurs débouchés par le truchement de la gestion intelligente de leurs ressources naturelles et humaines. Toutefois, leurs efforts en ce sens sont souvent déjoués par des circonstances qu'elles estiment ne pas pouvoir maîtriser. On est convaincu, dans certaines régions, qu'il suffirait d'un minimum de mesures et de soutien de la part du gouvernement, des entreprises et des établissements d'enseignement pour que des progrès soient accomplis. Nous présentons ci-dessous les principales questions soulevées au cours de la consultation.

Perte d'emplois et de population

Des centaines d'emplois ont disparu au début des années quatre-vingts dans la plupart des régions étudiées. En outre, même si la majeure partie des industries primaires ont remonté la pente depuis, le nombre de travailleurs réembauchés dans les principaux secteurs est habituellement de loin inférieur au niveau initial. Cette situation est attribuable à la compression des coûts et à l'automatisation des activités dans les entreprises. Par ailleurs, des emplois, particulièrement dans le secteur des pêches, ont été perdus en raison de la raréfaction des populations de poissons et du traitement du poisson en mer. De plus, l'automatisation des procédés d'extraction minière et de fonderie a également diminué les effectifs des sociétés.

Fort heureusement, nombre d'emplois ont été créés par de nouvelles entreprises ou des entreprises en expansion. Il faut noter la contribution des petites entreprises à cet égard, dans la plupart des régions. On a vu s'accroître sensiblement le nombre d'emplois dans les secteurs des services aux particuliers et aux entreprises, de la vente au détail, de la fabrication et du tourisme. On s'inquiète, toutefois, de ce que le nombre d'emplois créés soit insuffisant pour assurer la croissance démographique ou même le maintien des niveaux actuels. On note, également, que certains nouveaux emplois ne sont pas aussi bien rémunérés que ceux qui ont été perdus et ne constituent pas une solution acceptable pour les ouvriers d'usines déplacés contre leur gré.

Par conséquent, les travailleurs continuent de quitter à contrecoeur ces régions, à la recherche de meilleurs emplois. Ceux qui restent s'inquiètent parce que ceux qui partent, les jeunes et les instruits, sont ceux dont la collectivité a besoin pour reconstruire une économie saine.

Gestion et protection des ressources

La gestion des ressources renouvelables cause un grand souci dans les régions. Le secteur forestier suscite les plus graves inquiétudes, mais les pêches et l'agriculture ont aussi leur part.

Par exemple, les régions se demandent si les pratiques de gestion courantes dans le secteur forestier ne vont pas se traduire par la déforestation. Voici un commentaire fréquemment entendu : « Si on ne commence pas à planter des arbres dans notre région, il n'y en aura bientôt plus aucun ». Il est heureux que les sociétés de pâte et papier s'inquiètent de la disparition des sources stables d'approvisionnement en bois, et cherchent à les préserver.

Dans le nord du Nouveau-Brunswick, on souhaite une meilleure gestion des stocks d'arbres sur pied. Il faudrait commencer par effectuer des coupes d'éclaircie dans les réserves existantes et mieux utiliser les arbres coupés. A l'heure actuelle, les bois feuillus n'ont aucune utilisation commerciale et sont abandonnés dans les forêts après l'abattage des conifères. On s'inquiète du gaspillage des arbres abattus, abandonnés dans la forêt alors qu'ils pourraient être utilisés comme bois de chauffage, comme produits spécialisés du bois ou dans des génératrices alimentées au bois. Les mesures à prendre pourraient créer un grand nombre d'emplois. Les propriétaires de terres boisées, qui fournissent plus de 30 % du bois au Nouveau-Brunswick, estiment

également que la coupe d'éclaircie et l'espacement constituent une nécessité de la plus haute importance.

Dans l'industrie des pêches, sur la côte Est, deux questions prédominent : la gestion des populations de poissons et l'irruption des grands chalutiers dans le secteur de la pêche côtière, où les petits bateaux abondent. Du côté de l'offre, l'industrie du crabe a connu un fléchissement spectaculaire du tonnage en raison de la baisse des populations, mais les contingentements de morue ont aussi été considérablement diminués. Selon les pêcheurs locaux, la raréfaction des populations est aussi imputable aux prises très abondantes des bateaux-usines et des navires étrangers. Les prises de ces grands navires sont souvent tenues pour responsables de la rareté du poisson traité dans les usines existantes.

D'après les collectivités touchées, on pourrait compenser en traitant d'autres espèces comme l'éperlan et le poulamon. Toutefois, la consommation de ces poissons par le public n'étant pas encore très répandue, il faudrait créer une demande en perfectionnant le traitement et en faisant de la promotion.

On estime que l'agriculture a un potentiel de croissance dans la plupart des régions examinées. Certaines d'entre elles essayent de devenir autonomes grâce à la culture de la pomme de terre, du navet et de la carotte. D'autres intensifient la production de leurs spécialités comme les bleuets et le sirop d'érable, pour les expédier à l'extérieur de la région.

De façon générale, on ne signale pas de chômage dans le secteur de l'agriculture, mais cela est surtout dû au fait que la plupart des travailleurs sont propriétaires-exploitants. Toutefois, comme la majeure partie de l'industrie subsiste encore difficilement, les agriculteurs peuvent rarement payer les salaires élevés réclamés durant les saisons de la récolte et de l'ensemencement. Les besoins les plus pressants en agriculture sont l'information, la recherche et l'essai des produits entrepris localement, et la construction d'usines-pilotes pour le traitement, l'emballage et la mise en marché des produits régionaux.

Diversification économique

Ces dernières années, nombre de collectivités et de régions ont fait des efforts croissants pour diversifier leur économie. En l'absence d'une méthode reconnue et prescrite pour atteindre cet objectif, diverses approches ont été mises en oeuvre par le passé, avec plus ou moins de succès. A l'heure actuelle, certains signes de maturité semblent se manifester, et les approches deviennent plus pertinentes et mieux organisées.

Dans chaque cas, malgré des différences de conception et de stratégie, on cherche à atteindre le même résultat, c'est-à-dire à étaler la dépendance économique sur un plus grand nombre de composantes. Il est connu qu'une entité économique, collectivité, région ou province, très dépendante d'un secteur, qu'il s'agisse du secteur forestier, céréalier, pétrolier, des pêches ou de l'automobile, a de fortes chances de suivre le fléchissement du secteur en question. Par contre, si elle dépend de plusieurs secteurs, elle s'en tirera beaucoup mieux si l'un d'eux est en crise.

La plupart des régions qui ont connu une faible croissance et une lente reprise après la récession de 1981-1983 sont très dépendantes d'un seul grand secteur industriel. Il semble donc que cette dépendance ait contribué de façon significative à leur situation.

Presque toutes les régions sont très conscientes de ce rapport et ont entrepris de corriger la situation à l'aide de méthodes diverses, mais elles adoptent de plus en plus une stratégie commune qui met l'accent sur :

- une meilleure utilisation des ressources naturelles et humaines de la région;
- l'encouragement et l'aide à la création de nouvelles entreprises;
- une moins grande dépendance à l'égard des gouvernements et des grandes institutions; et
- des politiques fiscales et monétaires favorables.

Ceci laisse entendre que les régions et leurs collectivités sont prêtes à atteindre leurs objectifs économiques de leur propre chef, et à utiliser de façon sélective les programmes fédéraux et provinciaux existants. Elles reconnaissent que la revitalisation de l'économie locale ne s'effectuera ni facilement ni rapidement, mais elles sont convaincues qu'elles finiront par réussir.

Entre-temps, elles souhaitent que l'on élimine les nombreux obstacles à l'expansion locale qui subsistent[9], et que les hautes instances du gouvernement mettent sur pied des initiatives fédérales et provinciales axées sur la collectivité, qui facilitent, plutôt qu'elles ne dirigent ou contrôlent, l'expansion locale.

Présence du gouvernement fédéral dans la collectivité

Dans la plupart des collectivités on trouve un ou plusieurs bureaux fédéraux locaux. Le plus fréquemment, il s'agit d'un Centre d'emploi du Canada (CEC). Ces bureaux entretiennent généralement de bonnes relations avec l'ensemble de la population, mais ils ne sont pas considérés comme des centres importants de prise de décision. De fait, le CCCEI a été saisi de certains cas où le Centre d'emploi consistait essentiellement en une sorte de bureau de poste destiné à recevoir des offres de service et à les transmettre aux bureaux de district, régionaux ou nationaux. Par conséquent, les offres de service doivent souvent remonter jusqu'à quatre paliers décisionnels. Ce processus était unanimement perçu comme le responsable de la lenteur des prises de décision et comme la raison pour laquelle les décisions font totalement abstraction de la situation locale.

[9] *Une description de ces obstacles est donnée dans :* ***Approches innovatrices de développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi;*** *Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, mai 1988; et* ***Obstacles to Small Business,*** *rapport soumis aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des petites entreprises, Milligan et Company Inc., décembre 1986.*

Par ailleurs, à notre époque de compression du personnel, ce sont les bureaux locaux qui sont les plus touchés, alors que les bureaux régionaux et nationaux ne semblent subir que des coupures minimes. Les services d'accueil s'en trouvent donc dégarnis, tandis que les diverses administrations centrales conservent leurs effectifs; la situation engendre donc une atmosphère de travail pénible au palier local, ainsi que la perte de confiance dans les services offerts par les Centres d'emploi au sein de la collectivité.

Parmi les autres organismes fédéraux très visibles dans les régions, on compte l'ancien ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA) et le Bureau de diversification de l'économie de l'ouest (DEO). Tous ces organismes sont perçus comme très éloignés des régions affectées et, à l'exception de la région du nord du Nouveau-Brunswick et de quelques autres collectivités dans les Maritimes, il semble y avoir très peu d'activités suscitées par l'APECA ou le DEO. Selon une personnalité locale de Colombie-Britannique : « Le DEO et le MEIR ont une incidence minimale ici, parce que les demandes se perdent dans les méandres de la bureaucratie. Par conséquent, la plupart des projets du DEO sont réalisés à Vancouver et au Centre-Sud. Ici, nous devons recourir aux banques pour obtenir de l'argent. »

Les régions se plaignent de l'absence de ces organismes dans la collectivité ou de l'ignorance des besoins locaux. « Ils devraient transférer le bureau du DEO de Vancouver dans une région comme Nelson pour que les bureaucrates puissent prendre le pouls des problèmes régionaux. Nombre d'entre eux n'ont jamais mis le pied à l'extérieur d'une grande ville », de dire un des représentants locaux. Plusieurs autres ministères, oeuvrant dans les secteurs forestier, minier et des pêches – ainsi que des organismes comme la Banque fédérale de développement – sont présents dans la région, ou participent à la planification économique des régions et des collectivités. Toutefois, ici encore, les pouvoirs décisionnels sont très restreints.

Besoins en formation de la collectivité

Bien que la plupart des régions aient exprimé certaines inquiétudes à l'égard de l'inefficacité des programmes et des initiatives fédérales en général, c'est la formation qui a fait l'objet des plus nombreuses discussions et critiques. Ces dernières s'adressaient aux gouvernements fédéral et provinciaux, mais le programme qui a attiré le plus d'attention a été la Planification de l'emploi (PE). Il serait sans doute plus juste de dire que les critiques visaient les programmes de formation du gouvernement fédéral plutôt que la « Planification de l'emploi », puisque la plupart des participants ne connaissaient pas le nom du programme.

Les préoccupations exprimées étaient nombreuses et variées, mais touchaient surtout les programmes de formation offerts actuellement par le gouvernement fédéral. On les a trouvés mal employés, rigides, centralisés et inadéquats.

Dans les Maritimes, en particulier, mais aussi dans les autres parties du pays, il semble qu'il y ait un besoin constant d'alphabétisation. Ce genre de formation était offert auparavant sous le titre Cours préparatoires à la formation professionnelle (CPFP). Or, les collectivités sollicitent encore des CPFP en raison des besoins particuliers des travailleurs mis à pied – surtout les plus âgés – et de l'incidence croissante d'illettrisme mathématique et linguistique chez les jeunes décrocheurs.

Ce type de cours est perçu comme particulièrement précieux pour mener au plein emploi, puisqu'il est plus axé sur le marché du travail que les cours des écoles secondaires. On attribue à la rareté de ces cours les ghettos de travailleurs illettrés qui végètent en marge de la population active. La plupart de ces individus préférerait accomplir un travail productif plutôt que de dépendre de l'État, mais ils ne peuvent le faire car ils sont incapables d'obtenir un travail, d'apprendre un métier ou d'acquérir des compétences.

Le dilemme des collèges communautaires (et des CEGEP au Québec), mentionné précédemment dans ce rapport, était évident dans chaque collectivité. En effet, il semble qu'au fur et à mesure que les besoins en formation de la collectivité deviennent plus diversifiés, les possibilités d'obtenir une formation sur place diminuent. Ce problème est encore aggravé par le fait que le nombre de travailleurs spécialisés nécessaire n'est ni constant ni uniforme dans les petites collectivités ou les régions. Entre-temps, le nombre de participants nécessaire pour donner un cours dans un collège communautaire ou un CEGEP, par exemple, est habituellement fixé à un niveau qui ne correspond peut-être pas du tout au nombre de personnes spécialisées dont on a besoin. En outre, la formation est souvent offerte dans un endroit qui n'est pas le lieu où réside le travailleur éventuel. Dans bien des cas, la seule possibilité pour lui consiste à séjourner là où les cours sont offerts (s'il peut se le permettre financièrement), tout en espérant que la demande dans sa localité existera toujours à la fin du cours. Comme c'est rarement le cas, il est habituellement obligé de déménager dans une ville pour trouver du travail. Finalement, les emplois locaux qui sont créés sporadiquement sont occupés par des travailleurs qui viennent de l'extérieur de la collectivité.

Le débat reste entier : faut-il commencer par attirer de nouvelles industries ou par créer un bassin de main-d'oeuvre hautement qualifiée? Certains dirigeants dans les collectivités sont convaincus qu'un bassin de main-d'oeuvre spécialisée stimule l'expansion économique. D'autres, par contre, considèrent que cette solution est irréaliste, car les travailleurs spécialisés en chômage n'attendront pas patiemment que l'expansion se fasse.

Les employeurs préconisent une formation intensive à court terme permettant d'acquérir les compétences dont ils ont besoin dans leurs entreprises. Cette formation serait principalement assurée en

cours d'emploi ou en alternant travail et études, celles-ci ayant lieu dans les collèges communautaires ou les CEGEP, ou dans d'autres établissements de formation officiels.

Il est rare que le gouvernement fédéral participe à la formation assurée par l'employeur. La plupart des employeurs ont indiqué qu'ils avaient abandonné ces programmes en raison de la sévérité des critères d'admissibilité et de la lenteur et de la lourdeur de l'appareil de prise de décision. Ils s'adressent souvent à l'extérieur de la région pour combler leurs besoins en travailleurs qualifiés ou ils forment leurs propres travailleurs, selon les besoins.

Assurance-chômage

Même si la plupart des collectivités ont signalé certaines lacunes dans le Régime d'assurance-chômage (A.-C.), elles l'acceptent comme une solution de rechange positive et nécessaire aux autres formes de soutien du revenu. Ce que les régions voudraient surtout, et avant tout, c'est éliminer le besoin de prestations d'A.-C., c'est-à-dire créer des possibilités d'emploi pour tous ceux qui désirent travailler. Malheureusement, ce but continue d'échapper à nombre d'entre elles.

Dans certaines régions, la pénurie persistante des emplois s'est traduite par une dépendance énorme à l'égard de l'État. Il s'agit là d'une évidence dans la plupart des collectivités étudiées, mais elle est particulièrement prononcée dans les Maritimes. En effet, dans cette région, le syndrome des « dix semaines » ou des « dix timbres » a atteint un niveau critique, de sorte que certains observateurs estiment que ces mesures sont si fortement implantées qu'elles font désormais partie intégrante de la culture régionale. Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, les modifications proposées au Régime d'A.-C. allongeront de six semaines la période de travail nécessaire pour qu'une personne soit admissible à des prestations dans les régions à chômage élevé. Cette mesure imposera indubitablement un fardeau accru au système d'assistance sociale et aux municipalités de ces régions.

L'assurance-chômage a fait l'objet de très nombreuses études[10], et le présent rapport n'a rien à y ajouter, sinon répéter que le régime est nécessaire, sous une forme ou une autre.

De nombreuses recommandations visant l'amélioration du régime ont été reçues. On a proposé l'uniformisation des critères de l'assurance-chômage, dans une même région, à l'égard du nombre de semaines de travail nécessaires pour être admissible au bénéfice des prestations. A l'heure actuelle, dans certaines régions on exige 10 ou 16 semaines, selon le lieu de résidence du chômeur.

D'après les régions à faible croissance, la politique de l'A.-C. devrait encourager et faciliter les efforts du chômeur qui cherche à sortir du régime sans renoncer à son admissibilité, qu'il s'agisse d'acquérir une formation pour obtenir un emploi, de s'établir à son compte ou de déménager dans une autre localité. Les prestations d'assurance-chômage devraient, en outre, être accordées sans difficulté à ceux qui suivent un programme d'alphabétisation du type CPFP et durant la formation professionnelle. Ce critère devrait s'appliquer à la formation à temps plein comme à la formation à temps partiel. Certains chômeurs admissibles à la formation, en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'assurance-chômage, se voient retirer leurs prestations à l'expiration de la période assurée, quel que soit le degré d'avancement de leurs cours. Il semble qu'il n'y ait aucune autre formule d'aide qui permette au travailleur éventuel de terminer son cours.

Voici comment un des participants résumait la situation de l'A.-C. : « Plus de 95 % de notre population désire justifier son existence par le travail et *gagner* un revenu qui suffise pour vivre décemment. Nous devons continuer à viser le plein emploi, mais entre-temps, nous avons toujours besoin des paiements de transfert du gouvernement. »

Dichotomie au sein de la population active

L'impact sur la population active des industries axées sur une ressource prédominante est très net. Comme les industries du secteur primaire offrent des salaires élevés, elles ont le statut d'employeur privilégié dans la collectivité. Malheureusement, ces entreprises ne peuvent absorber la totalité de la main-d'oeuvre, et il existe peu de débouchés qui offrent le même type de rémunération, sauf peut-être certains emplois dans la Fonction publique et dans l'enseignement. En outre, la collectivité n'a habituellement pas d'activités économiques qui permettent de verser des salaires moyens. Généralement, l'industrie des services vient au deuxième rang des employeurs et n'offre que des emplois peu rémunérateurs.

Cette situation, conjuguée à la forte proportion de personnes qui reçoivent des prestations d'assurance-chômage et d'assistance sociale, se traduit par la dichotomie de la population : les uns bien rémunérés, les autres pas. Selon un des participants : « Nous avons maintenant deux catégories d'habitants. La première est composée de travailleurs du secteur industriel, bien rémunérés, et la seconde, de personnes qui dépendent de l'A.-C. et d'autres formes d'assistance sociale. »

Les collectivités conviennent que le seul moyen de résoudre ce problème est de diversifier suffisamment leur économie pour créer un éventail d'emplois qui auraient une large fourchette salariale. Les collectivités qui ont déjà entrepris cette tâche se rendent compte que, parmi les mesures nécessaires, il faut compter une main-d'oeuvre qualifiée et une infrastructure économique adéquate.

Infrastructure économique

La plupart des études portant sur l'expansion régionale soulignent l'importance d'une infrastructure adéquate qui suscite et soutient l'expansion économique. Bien

(10) *Notamment le rapport : **L'assurance-chômage**, Comité consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, février 1986.*

qu'il ne s'agisse pas là de la plus importante lacune dans la plupart des collectivités examinées, elle figure parmi les priorités. L'infrastructure des transports, en particulier, est considérée comme le besoin le plus urgent. Elle comprend les routes, les rues, les voies ferrées, les aéroports, les voies navigables et les ports, ainsi que les services de transport de passagers aérien et terrestre et la capacité de manutention des marchandises.

Dans le cadre des initiatives d'expansion locale, on a souligné d'autres besoins que l'on peut considérer comme faisant partie de l'infrastructure industrielle, et notamment des bâtiments industriels, des voies d'accès, des voies de garage ferroviaires, des entrepôts et des espaces de bureau. Rappelons d'autres éléments de l'infrastructure économique qui sont souvent tenus pour acquis, mais qui ne sont pas toujours présents, comme les banques, le téléphone et les télécommuniations, le logement et les salles de conférence. Du côté social, les écoles, les établissements de formation, ainsi que les centres récréatifs et culturels constituent d'autres besoins importants. Les collectivités se préoccupent aussi de plus en plus des besoins des groupes d'intérêts spéciaux, par exemple, les handicapés.

Toutes ces installations sont coûteuses, et les collectivités estiment parfois qu'elles peuvent s'en passer. Or, au dire de tous les experts en expansion régionale, investir dans l'établissement ou l'amélioration de l'infrastructure, dans les services et dans les installations administratives est une des conditions essentielles de l'expansion locale. Il est en effet difficile d'envisager une expansion sans mettre en place au moins certaines de ces structures.

Stratégies visant l'expansion et la croissance de l'emploi dans les régions

Dans les années soixante et soixante-dix, la plupart des initiatives d'expansion régionale consistaient à essayer d'attirer d'importantes entreprises industrielles. Les provinces, les régions et les collectivités ont consacré énormément de temps et de ressources à rivaliser pour essayer de s'approprier un projet industriel de moyenne ou de grande envergure qui, selon elles, cherchait à s'implanter. On pensait alors qu'une fois l'entreprise installée, tous les problèmes disparaîtraient. Cette approche était habituellement appuyée par les provinces et les programmes d'expansion économique régionale, notamment ceux qui étaient administrés par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et son successeur, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Les efforts de ces ministères illustrent parfaitement la volonté du gouvernement fédéral de niveler les disparités régionales.

Les hauts fonctionnaires du gouvernement ont fait, ces dernières années, de nombreuses tentatives pour éliminer les disparités régionales, avec plus ou moins de succès. Nombre d'examens et d'études ont porté sur ces efforts, et nous ne tenterons pas ici d'en examiner l'efficacité. De toute façon, c'est un sujet qui est loin de remporter un consensus.

Un des premiers programmes fédéraux conçus spécialement pour éliminer les déséquilibres régionaux découlait de la Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles, entrée en vigueur au début des années soixante. Cette loi visait à encourager les petits agriculteurs à augmenter leur production et leur productivité en les aidant à trouver des utilisations nouvelles pour leurs terres marginales et à mettre en valeur les cours d'eau et les terres de la région. En outre, le programme prévu par la Loi cherchait à créer de nouveaux débouchés dans les régions rurales et à promouvoir la réalisation de projets dans le secteur primaire, en plus de l'agriculture, par exemple les forêts et les pêches. Rebaptisée Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, en 1966, l'ARDA visait en outre à favoriser la mise en oeuvre de programmes non agricoles, dans des régions rurales, en vue d'absorber le trop plein de la population agricole. Toutefois, en dépit de ses nombreux points forts, cette Loi a perdu la faveur du public parce qu'elle n'était pas axée sur les régions géographiques en cause.

Pour combler cette lacune, on a lancé en 1966 un nouveau programme intitulé Fonds de développement économique rural (FDER). Ce programme comprenait des « plans exhaustifs d'expansion », chacun d'eux étant conçu spécialement pour la région où il était mis en oeuvre. Outre l'agriculture, le plan avait trait à d'autres activités comme les services d'expansion industrielle, la création d'emplois et d'infrastructure industrielle, ainsi que des stimulants offerts à l'entreprise privée.

Dans les Maritimes, le gouvernement fédéral a créé, en 1962, l'Office d'expansion économique de la région atlantique (OEERA). Cet office était chargé de définir des mesures et des initiatives pour promouvoir la croissance et l'expansion économique dans les quatre provinces maritimes.

En 1963, le gouvernement fédéral adoptait la Loi stimulant le développement de certaines régions. Cette loi, administrée par l'Agence de développement régional, était destinée à stimuler l'expansion industrielle des régions désignées en offrant des stimulants fiscaux et des subventions pour l'achat d'immobilisations.

Quelques années plus tard, le gouvernement fédéral s'est rendu compte que ces initiatives étaient contrecarrées par la prolifération des centres de responsabilité et de prise de décision répartis dans les nombreux ministères qui participaient au processus. Il fallait donc créer un nouvel organisme qui coordonnerait la mise en oeuvre des divers programmes d'expansion régionale. L'idée d'établir un ministère fédéral voué uniquement à l'expansion régionale a vu le jour en 1969, avec la création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER).

La loi qui créait le MEER abrogeait le FDER et l'OEERA, mais non l'ARDA ni l'ADR qui étaient maintenues, de même que la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies. On y ajouta le Programme

des zones spéciales et le Conseil de développement de la région de l'Atlantique. Par la suite, on adopta la Loi sur les subventions au développement régional (LSDR), sous les auspices du MEER. Un programme spécial de l'ARDA fut également institué, destiné principalement aux personnes d'origine autochtone.

Armé de cette panoplie de programmes, le MEER s'est attelé à l'élimination des disparités régionales. Toutefois, en 1972, des modifications s'imposaient, et on a entrepris de réviser les politiques. Cet examen a donné lieu à l'Entente-cadre de développement (ECD), et une série d'ententes visant le développement ont été signées avec les provinces. Comme leur nom l'indique, les ECD sont des ententes-cadres prévoyant la conclusion d'ententes ultérieures couvrant divers projets d'expansion, entre autres l'infrastructure, le tourisme, les ressources et l'expansion industrielle.

En 1973, on entreprit à Ottawa de décentraliser le personnel du MEER, dont les membres se sont retrouvés dans les régions. Cette approche de l'expansion économique a reçu un accueil extrêmement favorable, surtout de la part des provinces, qui auraient ainsi leur mot à dire sur les événements régionaux. Cependant, cette décentralisation mit fin à l'ECD. En effet, le gouvernement fédéral estimait que les provinces prenaient trop d'importance et qu'on ne reconnaissait pas la part qu'il avait jouée dans le succès du programme.

En 1981, une nouvelle approche de l'expansion économique fit son apparition. Fondée sur des méga-projets, elle consistait à promouvoir les intérêts des régions par l'entremise d'un coordonnateur fédéral du développement économique (CFDE). Les CFDE assureraient la coordination de toutes les initiatives fédérales dans les régions. Cette approche s'est révélée aussi inefficace que les méga-projets eux-mêmes, qui se sont effondrés dès le début de la récession.

En 1983, nouvelle initiative : les Ententes de développement économique et régional (EDER), qui redonnait au gouvernement fédéral la responsabilité de l'exécution des programmes d'expansion régionale.

Pendant ce temps, le MEER disparaissait, et on lui substituait le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui était composé de l'ancien MEER, auquel on avait ajouté certains éléments de l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce. Le MEIR exploitait des bureaux dans les provinces, mais ceux-ci relevaient directement de l'Administration centrale à Ottawa. En 1984, un super ministère, établi quelques années auparavant pour surveiller les dépenses au titre de l'expansion régionale, le ministère d'État au développement économique régional (MEDER), disparaissait.

L'année 1988 a vu l'établissement de trois nouveaux organismes d'expansion régionale, soit l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), FEDNOR (dans le nord de l'Ontario) et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest. Le MEIR était en voie d'être remplacé par un nouveau ministère : le ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie.

A quoi ont abouti toutes ces activités et ces manoeuvres? Étant donné que les résultats ne sont pas quantifiables, il faut se poser la question différemment : Que se serait-il passé sans ces initiatives? La situation des régions aurait-elle empiré? Il est probable que nous ne le saurons jamais. Rien ne résume mieux cette incertitude que la question d'un participant à une table ronde, qui avait lieu dans le nord-est du Nouveau-Brunswick : « Environ 800 millions de dollars (sous forme de subventions fédérales) ont été déversés dans notre comté au cours des dernières années; peut-on me dire pourquoi le taux de chômage est encore si élevé? »

De toute évidence, des milliards de dollars ont été dépensés, au cours des 25 dernières années, en vue d'éliminer les disparités régionales aux plans de l'économie et de l'emploi. Il est indubitable que ces programmes ont eu des conséquences positives, mais ils ont également servi à établir des entreprises infructueuses, à déplacer inutilement des travailleurs, et à créer des parcs industriels qui

ne sont encore que de vastes terrains vagues. Certains des programmes, comme l'ARDA, possédaient beaucoup de caractéristiques favorables qui pourraient encore servir, mais que l'on a malheureusement jeté aux orties avec le programme. Il est peut-être temps de réexaminer certaines de ces initiatives et d'en tirer des leçons.

On peut se demander par où pêchaient ces approches? D'une part, elles semblent avoir eu pour résultat de favoriser les grands centres urbains où l'expansion aurait eu lieu de toute façon; d'autre part, elles étaient onéreuses. Par exemple, le budget d'exploitation du MEIR s'élevait, en 1984-1985, à 220 millions de dollars. Par contre, les subventions en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional (LSDR) ne se sont jamais chiffrées à plus de 118 millions de dollars par an.[11] Comme les 220 millions étaient destinés aux frais d'administration, par exemple, les salaires et les frais de déplacement des représentants du Ministère, il saute aux yeux que les principaux bénéficiaires de ces initiatives d'expansion régionale n'étaient pas les petites régions, mais plutôt Ottawa et les grands centres urbains, habituellement les capitales provinciales. En toute justice, il faut préciser que ces frais étaient aussi imputables à d'autres programmes du MEIR, comme les Ententes-cadres de développement. Néanmoins, il est clair que les principaux bénéficiaires n'étaient pas les localités, mais les grands centres. Les tableaux 3, 4 et 5 illustrent le rapport entre les frais d'administration du MEIR et les dépenses au titre des programmes pendant une période plus récente. Ces tableaux montrent clairement que les deux provinces les plus importantes et les plus industrialisées - Ontario et Québec - ont reçu la plus grosse part des subventions au cours de cette période.

Tableau 3

Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Dépenses - Exercice 1986-1987
(en milliers de dollars)

Frais d'exploitation et d'immobilisations	243 409
Subventions et contributions	921 960
Les quatre postes principaux dans la rubrique Subventions et contributions sont les suivants :	
Loi sur le développement industriel et régional	275 355
Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense	169 752
EDER et ECD	146 858
Office canadien pour le renouveau industriel	73 189

Source : Rapport annuel du MEIR 1986-1987

Tableau 4

Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Subventions et contributions par région 1986-1987
(en milliers de dollars)

Terre Neuve	63 014
Nouvelle-Écosse	46 498
Île-du-Prince-Édouard	6 915
Nouveau-Brunswick	68 749
Québec	346 798
Ontario	207 472
Manitoba	43 717
Saskatchewan	38 501
Alberta	13 450
Colombie-Britannique	49 786
Divers	37 060
Total (Canada)	921 960

Source : Rapport annuel du MEIR 1986-1987

[11] *Donald J. Savoie, **Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions;** University of Toronto Press, 1986.*

Tableau 5

Programme de développement industriel et régional
Offres acceptées et aides autorisées
par province ou territoire – 1986-1987

Province/Territoire	Nombre d'offres acceptées	Aides autorisées (en millions de dollars)
Terre Neuve	37	17,80
Île-du-Prince-Édouard	18	2,50
Nouvelle-Écosse	65	12,10
Nouveau-Brunswick	40	7,50
Québec	489	102,80
Ontario	118	45,00
Manitoba	26	3,90
Saskatchewan	15	3,50
Alberta	16	1,20
Colombie-Britannique	25	10,30
Yukon/Territoires du Nord-Ouest	1	0,01
Total (Canada)	850	206,61

Source : Rapport annuel du MEIR 1986-1987

Bien que l'approche des méga-projets d'expansion persiste encore dans quelques collectivités et, dans une certaine mesure, dans des initiatives fédérales telles que l'APECA et le MDEO, une nouvelle tendance fondée sur de petits projets d'expansion locale fait une apparition remarquable. Cette nouvelle approche, fondée sur les efforts locaux, est un phénomène qui a balayé l'Europe de l'Ouest et gagne du terrain en Amérique du Nord. Cette approche repose sur la prise en charge par la collectivité, sur l'établissement de petites entreprises locales et sur une meilleure utilisation des ressources naturelles et humaines de la région.

Possibilités d'expansion

Certaines des collectivités qui ont pris en main leur destinée économique ont découvert qu'il existe effectivement des possibilités d'expansion sur leur propre territoire. Ces perspectives de développement se trouvent dans leurs ressources naturelles, dans leur environnement, de même que dans la population et dans ses idées. Elles découvrent des possibilités dans l'utilisation plus efficace et plus intensive des forêts, des pêches, des terres agricoles et du patrimoine culturel. Ces possibilités se traduisent par des entreprises de vente au détail, de services, de tourisme et par la petite industrie manufacturière.

Parmi les collectivités observées au cours de la présente étude, on a pu constater que de nombreuses idées d'expansion avaient été mises en oeuvre, et que certaines avaient déjà porté fruit. Par exemple, dans la région de Restigouche (Nouveau-Brunswick), on est en train de déterminer s'il est faisable d'établir une usine d'énergie thermique alimentée au bois, qui créerait près de 1000 emplois. Dans la même région, on a abattu une besogne considérable pour un projet touristique d'ordre international à l'Île du Héron.

Dans la région de la Baie des Chaleurs (au Nouveau-Brunswick), deux grands projets, une usine d'énergie thermique et un projet minier, intéressent un certain nombre de nouvelles entreprises offrant de 5 à 50 emplois, dont quelques-unes ont été financées par l'APECA. La région s'est également jointe au *Canada Opportunities Investment Network* (COIN)[12], réseau informatisé qui met en rapport entrepreneurs et investisseurs. L'agriculture attire de nouveau l'attention dans la région. Par exemple, dans la région de Miramichi, des projets à petite échelle dans les secteurs des aliments, de la métallurgie, de l'imprimerie et de l'édition ont créé 500 à 600 emplois depuis la récession.

Nelson (Colombie-Britannique), ville située dans la région du Central Kootenay, a capitalisé sur deux caractéristiques qu'elle avait toujours ignorées par le passé, soit son patrimoine culturel et la beauté de son paysage. Son processus de reprise économique a été amorcé lorsqu'elle a participé au projet *Main Street* de la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine.[13] En raison de la restauration de son quartier commercial, le film « Roxanne » a été tourné à Nelson, et des touristes de plus en plus nombreux sont attirés par les « thèmes » qu'elle s'est choisis. Un autre succès : la conversion d'un collège communautaire, fermé durant la récession, en une école commerciale pour étudiants japonais. Cette école reçoit actuellement 280 étudiants et fournit 70 emplois à plein temps.

Il ne s'agit là que de quelques exemples du genre d'expansion que peut réaliser une collectivité, si elle s'occupe de ses propres affaires économiques. Certains de ces projets ont vu le jour avec un minimum d'aide fédérale, voire aucune, et en dépit de nombreux problèmes.

(12) *Une description du programme est donnée dans : **Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi;*** Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, mai 1988.

(13) *Une description de ce programme est donnée dans **Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre;** Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, février 1987.*

Problèmes liés à l'expansion locale

La route de l'expansion économique et de la croissance de l'emploi est jonchée d'obstacles et de problèmes. Comme nous l'avons déjà mentionné, certains de ces problèmes et obstacles sont causés par la situation géographique de la collectivité, par les conditions démographiques et par les ressources naturelles. D'autres sont dus à des causes aussi diverses que le climat ou même les lacunes des programmes et services dont l'objectif consiste à appuyer les efforts communautaires. Voici certains des problèmes qu'il faudrait résoudre pour faciliter l'expansion des collectivités.

Chômage saisonnier

« Certains chômeurs saisonniers aimeraient suivre des cours de formation et acquérir les compétences nécessaires pour occuper un emploi à plein temps mais, en raison du système, ils ne peuvent le faire. Ils sont tenus de toucher des prestations d'A.-C. durant la saison morte. Ils ne peuvent fréquenter l'école, sans perdre leur admissibilité aux prestations d'A.-C. » - Participant à une table ronde, Cranbrook (Colombie-Britannique).

Certaines des industries du secteur primaire installées dans les régions sont touchées de façon marquée par les diverses saisons. Cet état de choses se reflète dans les courbes d'emploi de ces industries. Parmi elles, on compte les pêches, où les périodes de pêche sont réglementées par le gouvernement; l'exploitation forestière, où l'état du sol dans les forêts restreint les périodes d'abattage et de débardage, de même que le reboisement; et l'agriculture, particulièrement en ce qui a trait à la culture des céréales, des oléagineuses et des fruits, qui dépend étroitement des saisons et des conditions climatiques.

Le chômage saisonnier tend à grossir le taux de chômage au cours des mises à pied saisonnières, ce qui a indubitablement une incidence sur les moyennes annuelles de chômage.

Le gouvernement fédéral règle le problème du chômage saisonnier par le biais du Régime d'assurance-chômage. La formule semble bien fonctionner, mais coûte extrêmement cher. Certains estiment que l'assurance-chômage est trop inflexible et crée une situation où les gens sont irrémédiablement pris au piège de l'oisiveté forcée.

Existe-t-il d'autres façons de s'attaquer au problème du chômage saisonnier? On pourrait par exemple permettre au bénéficiaire de suivre des cours de formation ou d'effectuer certains travaux productifs au cours de la saison morte, sans pour autant nuire à son admissibilité à des prestations d'A.-C. De telles questions méritent qu'on s'y attache. Trop d'énergie et de talent se perdent en raison de la formule actuelle. Les collectivités aimeraient que les obstacles soient supprimés et que l'on encourage le travail productif.

Incitatifs mis de l'avant par le gouvernement fédéral pour favoriser l'expansion industrielle locale

« Les programmes gouvernementaux d'expansion régionale ne donnent aucun résultat. Il n'y a pas de coordination. » - Participant à une table ronde, Cranbrook (Colombie-Britannique).

Au cours des deux dernières décennies, sinon plus tôt, on a créé un certain nombre de programmes d'expansion industrielle régionale, aux paliers fédéral et provincial, pour aider les régions à faible croissance. Un certain nombre de ces programmes n'existent plus, et d'autres ont été remplacés par de nouvelles versions améliorées. D'autres encore, comme ceux qu'administrait l'ancien ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et son successeur, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), s'inscrivaient dans une série d'initiatives dont chacune prétendait être supérieure à celle qu'elle remplaçait.

Les derniers éléments qui se sont ajoutés à cette série d'initiatives axées sur l'expansion industrielle régionale sont l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), FEDNOR (dans le nord de l'Ontario) et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (MDEO). Bien que quelques régions aient commencé à bénéficier de

ces initiatives (particulièrement dans le nord-est du Nouveau-Brunswick), d'autres attendent encore d'en ressentir les effets.

Compte tenu des expériences du passé, certaines régions se sont presque résignées à ne jamais bénéficier des programmes fédéraux d'expansion régionale, comme l'APECA ou le programme du MDEO. Néanmoins, elles continuent à espérer. Elles accueilleraient avec plaisir une grande ou une moyenne entreprise au sein de leur collectivité, mais elles reconnaissent qu'il est irréaliste d'espérer qu'un tel voeu soit exaucé.

Une bonne part de ce pessimisme est causé par l'absence de consultation et de coordination entre les administrateurs des programmes et les collectivités : les uns tirant à gauche et les autres à droite. Ceci explique que la plupart des réalisations importantes ont lieu dans les grands centres, milieu plus familier aux administrateurs des programmes.

Par conséquent, le problème le plus aigu est celui de la communication directe entre les collectivités et les administrateurs des programmes fédéraux. Une fois que l'on aura établi le dialogue, les collectivités pourront promouvoir elles-mêmes les programmes fédéraux dans leurs régions et conseiller les administrateurs des programmes en ce qui concerne le type d'entreprises industrielles qu'elles pourraient accueillir : celles qui auraient les meilleures chances de survie et de succès.

Le Programme Développement des collectivités

« Développement des collectivités (DC), par l'entremise de son option Centre d'aide aux entreprises, exige que le financement soit limité à une période de cinq ans. Quelquefois ce financement ne suffit pas, ce qui entrave les activités du comité du programme lorsqu'il doit déterminer quel type de projet approuver. Les Comités d'aide au développement des collectivités de toute la province se préoccupent de cette question. En outre, en raison des limites imposées à la taille et au coût des projets financés (3500 $ par emploi), il est difficile de trouver une entreprise qui serait autonome en cinq ans. La clause relative à l'autonomie joue donc un rôle dissuasif et nous lie les mains. » – Participant à une table ronde, Nelson (Colombie-Britannique).

Le Programme Développement des collectivités est appliqué activement dans nombre de petites régions visées par l'étude. Toutefois, même si le programme est mis en oeuvre depuis quatre ans environ, il n'a donné que très peu de résultats concrets. Néanmoins, les collectivités gardent l'esprit ouvert et, faute de mieux, espèrent que quelque chose de positif se produira.

On se préoccupe énormément du fait que la collectivité elle-même est le moteur du programme, mais que les décisions relatives à son orientation doivent quelquefois être prises par les responsables régionaux d'Emploi et Immigration Canada, habituellement installés dans les capitales provinciales. Ce pourrait être une des raisons pour lesquelles le programme a évolué si lentement au sein des collectivités.

Le programme a également donné lieu à une autre préoccupation : bien souvent, il ne fait pas participer l'ensemble de la collectivité. Les syndicats, les femmes et les autochtones de même que les handicapés, par exemple, sont rarement représentés au sein des comités du programme. En outre, les comités coordonnent rarement leurs efforts avec ceux d'autres organismes et groupes intéressés par l'expansion communautaire.

On craint également que le programme ne disposera pas des fonds nécessaires pour bien répondre aux besoins déterminés pour l'expansion économique de la collectivité. Ce problème a déjà surgi dans au moins une collectivité, comme en fait foi l'expérience suivante : « Récemment, nous avions cerné un besoin concernant un certain type de formation dans la collectivité et avons demandé aux responsables du Programme Développement des collectivités de nous prêter main-forte. Ils ont donné leur accord, mais nous avons fini par payer nous-mêmes la formation. Ils avaient manqué d'argent. » A cause de l'objectif voulant que les collectivités soient autonomes dans les cinq ans, une bonne part du financement est octroyée aux collectivités les plus développées et aux entreprises moins risquées, comme des hôtels, des motels et des installations touristiques.

En outre, dans certains milieux, on se préoccupe de plus en plus de ce que le programme soit administré par un ministère à vocation sociale qui connaît mal le monde des affaires et l'économie.

Abstraction faite de toutes ces lacunes, le programme est le seul que l'on retrouve dans la plupart des régions et collectivités à faible croissance. C'est aussi l'un des rares programmes qui favorisent la participation locale. Malheureusement, il a évolué avec une extrême lenteur et, pendant ce temps, on a pris beaucoup de retard dans le processus d'adaptation économique de la collectivité. Cette inertie est peut-être un symptôme du malaise qui émane du problème des prises de décision mentionné tout au long de ce rapport. Quoiqu'en disent les responsables du programme, Développement des collectivités est encore, pour une bonne part, un programme centralisé pour ce qui est de la politique et de la prise de décision et, si on ne modifie pas cet aspect, il risque de mener à l'échec.

Décentralisation des bureaux du gouvernement et de la prise de décision

« Comme il faut quelquefois attendre un an et demi pour obtenir une approbation, un grand nombre de projets valables sont tués dans l'oeuf. Il faut décentraliser le processus décisionnel. » Participant à une table ronde, Rimouski (Québec).

Chaque région qui a participé à des programmes gouvernementaux a été victime de longs retards et même de l'annulation du projet proposé. Les histoires de dossiers épais de six pouces et de longs mois d'attente pullulent.

Habituellement, on impute cette situation au fait que les décisions se prennent dans les grands centres urbains par des personnes qui ignorent la conjoncture locale.

Nous le répétons, il faut décentraliser le processus décisionnel vers les collectivités et y faire participer les populations locales pour remédier au problème. On pourrait aussi muter les décisionnaires dans les régions où ils seront rapidement sensibilisés aux conditions locales.

Les résidents des régions ont du mal à comprendre pourquoi les fonctionnaires, qui traitent des questions touchant directement leur collectivité et leur vie, travaillent et demeurent à Ottawa et dans d'autres centres, à des centaines ou des milliers de milles. Ils estiment que les personnes chargées de ce type de décisions devraient être installées dans les régions où se trouvent la population et les ressources. Cela leur permettrait de prendre rapidement de meilleures décisions, et en outre créerait des activités économiques et des emplois dont les régions ont fortement besoin.

Recherche et développement

« Il faudrait transférer les activités de recherche et de développement des grands centres dans les petites collectivités. Ainsi, non seulement des emplois seraient-ils créés localement, mais on mènerait les activités de recherche et de développement là où le problème se trouve ». - Participant à une table ronde, Chandler (Québec).

On estime qu'il est impératif de décentraliser la recherche et le développement. Les régions ne peuvent absolument pas comprendre pourquoi les installations et les chercheurs devraient être situés à des centaines ou à des milliers de milles. « Qu'est-ce qu'un chercheur installé dans son laboratoire à Ottawa comprend aux problèmes de la culture et du traitement des récoltes spéciales ou de la mise en conserve du poisson commun dans notre région? » demande-t-on fréquemment.

Si l'on entreprenait localement la recherche et le développement concernant les produits originaires des régions, cela susciterait également des idées innovatrices pour ces produits, en plus de créer des emplois de qualité dans le domaine de la recherche à l'intention des résidents, particulièrement des jeunes, qui se voient à l'heure actuelle obligés de quitter la collectivité.

Emploi des femmes

« Un grand nombre de femmes n'arrivent pas à vivre avec les salaires minimum qu'on leur offre. Il y a plusieurs années, on avait offert un cours pour présenter des emplois non traditionnels, mais il a été interrompu. Des cours de ce genre aideraient les femmes à accéder à des emplois plus rémunérateurs. En outre, on constate que les employeurs hésitent à engager des femmes et à leur accorder des postes de supervision. » Représentante des femmes à une table ronde, Nelson (Colombie-Britannique).

Les débouchés qui s'offrent aux femmes sont limités dans la plupart des petites collectivités, mais ils le sont encore davantage dans les régions mono-industrielles. Une partie de la solution à ce problème serait de préparer les femmes à exercer des emplois non traditionnels, qui prédominent habituellement dans les industries du secteur primaire mais sont généralement occupés par des hommes.

Cette approche de l'emploi des femmes exige généralement la mise en oeuvre d'un programme spécial de formation qui inculque aux femmes les rudiments d'un métier avant de leur donner une formation plus poussée. Malheureusement, les dispositions concernant la formation des femmes à des emplois non traditionnels ont été soit réduites soit éliminées au cours des dernières années.

De plus, les employeurs hésitent à engager des femmes pour des emplois occupés habituellement par les hommes, car ils estiment qu'ils ont une obligation envers la collectivité : celle d'engager le chef du ménage et, au sein de ces collectivités, il s'agit bien souvent de l'homme.

Néanmoins, certains débouchés existent pour les femmes dans ces collectivités, bien que bon nombre de ces emplois soient à temps partiel. Selon une représentante des femmes : « Certaines femmes travaillent à plein temps et gagnent un salaire important, tandis que d'autres touchent aussi peu que 8400 $ par année. » Encore une preuve de la dichotomie de la main-d'oeuvre déjà mentionnée.

Les femmes ont surmonté une partie de ce problème en montant et en exploitant, à un rythme croissant, des petites entreprises.[16] Mais là encore elles doivent se battre pour obtenir un financement bancaire et avoir accès aux programmes d'aide.

Autochtones

« Les autochtones ont été étouffés par les programmes gouvernementaux. Nous n'avons jamais exercé d'emploi dans le secteur primaire, et nos taux de chômage atteignent 80 %. Il faut s'occuper des besoins en formation et en éducation des autochtones. » Représentant autochtone à une table ronde, Cranbrook (Colombie-Britannique).

Le chômage qui sévit dans les collectivités autochtones de ces régions est encore pire que dans le reste de la population. Durant ces dernières années, les résidents des réserves indiennes ont tenté de plus en plus souvent de chercher des emplois dans les collectivités avoisinantes. Mais pour obtenir ces emplois, ils ont besoin de formation. Les dirigeants autochtones maintiennent que l'on n'a pas répondu adéquatement aux besoins spéciaux des autochtones en matière de formation.

Dernièrement, les collectivités autochtones se sont vues accorder plus de latitude pour disposer des fonds destinés aux programmes sociaux. Cela leur a permis de s'en servir pour des projets communautaires qui offraient également des cours de formation aux résidents. Ce type d'expérience de travail leur permet progressivement de trouver des débouchés dans les collectivités avoisinantes, mais en cas de crise économique ils sont souvent les premiers à être mis à pied et les derniers à être rappelés au travail.

[16] *Voir : **Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi;** Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, 1988.*

Handicapés

« Nos handicapés ont les mêmes problèmes que les femmes sur le marché du travail, mais en pire. Cela est dû principalement à l'attitude des employeurs. Les handicapés possèdent des compétences et sont animés d'un grand désir de travailler dont on fait abstraction. En outre, les collèges communautaires ne sont pas accessibles à bien des handicapés. » – Participant à une table ronde, Newcastle (Nouveau-Brunswick).

Les possibilités d'emploi pour les handicapés sont extrêmement minces dans les petites collectivités qui vivent de leurs ressources. Cela est dû non seulement à une pénurie d'emplois adéquats, mais également à l'absence d'installations appropriées en milieu de travail. Par conséquent, nombre de ces personnes restent en marge de la population active ou se déplacent vers les grands centres urbains où elles trouveront plus facilement des emplois, des installations et des services spéciaux.

Ces dernières années, la population a été sensibilisée au sort des handicapés et à l'importance de leur autonomie. Des personnalités telles que le regretté Terry Fox, Rick Hansen et Steve Fonyo ont beaucoup favorisé cette évolution. Grâce à eux, le gouvernement et les collectivités ont modifié leurs attitudes et ont déployé plus d'efforts pour intégrer les handicapés à la société et à la population active.

Dans certaines collectivités, il existe des programmes spéciaux pour les handicapés. Toutefois, il est indispensable d'instaurer de tels programmes dans les collectivités où ils n'existent pas et de les coordonner avec ceux qui existent déjà. A l'heure actuelle, les handicapés qui ont suivi avec succès ces programmes spéciaux se retrouvent souvent sans emploi, et doivent subsister grâce aux prestations du bien-être social à cause de l'indifférence des employeurs et du manque d'assistance dans la recherche d'un emploi. Les handicapés qui réussissent à obtenir un emploi de premier échelon demeurent indéfiniment dans ces postes, puisqu'ils ne peuvent ni recevoir un complément de formation ni trouver un autre employeur muni des installations nécessaires.

Le type de formation préconisée est habituellement d'ordre théorique. Toutefois, pour reprendre les termes d'un participant : « Emploi et Immigration Canada hésite à acheter directement aux collèges communautaires la formation voulue, alors qu'à notre avis ce sont eux qui offrent la meilleure formation aux handicapés. »

Évolution des attitudes

« Une des choses que nous devons changer dans la collectivité, ce sont les attitudes. Nous devons être à l'affût de nouvelles possibilités qui ne sont pas nécessairement liées au secteur primaire. Pour cela, il faudra éduquer le public et modifier les attitudes. » – Participant à une table ronde, Campbellton (Nouveau-Brunswick).

Les dirigeants des collectivités savent qu'il faut une somme considérable de dévouement, d'énergie et de foi en l'avenir pour qu'une région en difficulté sorte de l'ornière. Pour convaincre toute la population de penser de cette façon, il faut souvent modifier ses attitudes de fond en comble. C'est là une des raisons du succès de la Beauce, car ce fut particulièrement le cas des gens d'affaires de la région. L'un des participants décrit ainsi la situation : « Si l'on pouvait résumer les raisons du succès industriel de la Beauce, il faudrait donner le pas à l'optimisme particulier dont ont fait preuve les hommes d'affaires beaucerons. »

Modifier les attitudes signifie éliminer les frictions locales et les conflits entre les différentes villes et différents villages de la région. Un participant se lamentait : « Il n'existe plus de coordination à l'heure actuelle. Chacun tire de son côté. » Pour modifier les attitudes, il faut travailler de concert à la réalisation d'un objectif commun. Cela n'est pas toujours facile.

Certaines régions enclenchent ce processus en organisant un « sommet économique » où l'on souligne les problèmes et le potentiel de la région. Il pourrait s'agir du point tournant de la vie des collectivités et, en outre, cela pourrait leur donner une raison d'être, comme cela a été le cas à Nelson (Colombie-Britannique) où « la reprise a résulté, de façon générale, de la modification des attitudes à Nelson et de l'adoption du thème du patrimoine. »

Mesures, initiatives et politiques nécessaires

L'économie d'un pays correspond à la somme du rendement de toutes ses parties. Le marasme économique d'une ou de plusieurs régions diminue non seulement la prospérité de ces régions, mais aussi celle des provinces où elles sont situées et, éventuellement, celle de l'ensemble du pays.

Par conséquent, les régions prospères ne devraient pas se réjouir du malheur de leurs voisines parce qu'elles en ressentiront un jour ou l'autre certains contrecoups, par exemple, le fléchissement de la demande de leurs biens et services ou la hausse des taxes et impôts pour financer les services de santé et d'assistance sociale dans les régions défavorisées, voire ces deux éventualités.

Étant donné que le problème du chômage régional ne se limite pas aux régions touchées, il devrait préoccuper l'ensemble du pays. Il concerne non seulement les hautes instances du gouvernement, mais également les municipalités, les collectivités et nombre de grandes institutions. La solution ne consiste pas à financer ces régions, mais plutôt à les aider à se prendre en charge pour améliorer leur situation économique. Comme nous le verrons plus loin, cela suppose le partage des pouvoirs centralisés, ainsi que la suppression de certains obstacles courants auxquels se heurte l'expansion locale.

Partage des pouvoirs

« Le nouveau système remplace le processus du pouvoir par le processus de l'association. En tant qu'associé, vous devez respecter les autres et vous assurer qu'ils vous respectent. » – Jean Gatel, président de la session parlementaire sur le développement local, France, à l'occasion de la Conférence internationale sur l'action locale, tenue à Montréal, le 10 décembre 1988.

Bon nombre des échecs du passé, en matière d'expansion économique, étaient dus au processus même et non à la structure ou aux intentions qui sous-tendaient les initiatives. En effet, la plupart des programmes et des initiatives du gouvernement sont bien inspirés. C'est leur conception, leur mise en oeuvre et leur administration qui nuisent souvent à leur efficacité. Selon les régions, le processus de prise de décision renferme les plus grandes lacunes. De haut en bas de l'échelle, l'administration des initiatives d'expansion économique a connu un nombre effarant d'échecs, non seulement au Canada, mais dans le monde entier. Par conséquent, beaucoup de pays industrialisés cherchent des solutions de rechange, et l'une d'elles est l'action locale. Cette dernière suppose un processus qui part de la base, où les programmes et leurs critères sont déterminés en fonction des besoins de la collectivité. Dans le passé, les règles du jeu voulaient que la formulation des projets s'inspire des paramètres du programme plutôt que des besoins de la collectivité.

On a allégué que cette approche annonçait l'avènement de l'ère de l'association, où chaque associé se consacre à la création d'une économie nationale mieux équilibrée, par le truchement de l'expansion locale. Cela exige que l'on modifie les rapports antérieurs. Comme le faisait remarquer un observateur européen : « Pour réussir l'expansion à ce palier, la démocratie économique est une nécessité. Nous ne pouvons mobiliser les responsables des collectivités sans leur accorder des pouvoirs plus étendus. »[15]

La décentralisation des pouvoirs de prise de décision vers la collectivité entraîne non seulement la participation des autorités fédérales, mais aussi celle des provinces, des institutions financières, des universités et de certaines entreprises. Il est indubitable que ce processus se heurtera à l'opposition inflexible des bureaucrates endurcis. Mais, sans ce partage des pouvoirs, l'expansion axée sur la collectivité sera difficile à concrétiser.

L'une des caractéristiques de ce nouveau type d'économie est l'importance que prennent l'information et les connaissances. Il est de plus en plus manifeste qu'à l'avenir les capitaux les plus précieux seront l'information, les connaissances et les compétences. Cela signifie qu'au cha-

[15] *Carmelo Messina, Communauté économique européenne, Bruxelles, à l'occasion du Congrès international sur l'action locale, tenu à Montréal, le 8 décembre 1988.*

pitre des richesses nationales et locales, informations et connaissances seront sur un pied d'égalité avec les ressources naturelles, et même avec l'argent. Les collectivités devraient bénéficier de cette tendance, compte tenu de la connaissance approfondie qu'elles ont de leur environnement. Cependant, comme nous l'indiquons ailleurs dans ce rapport, elles auront besoin de recueillir, de mettre en mémoire, de localiser et d'utiliser ces informations. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles pourront transformer informations et connaissances en richesses et en pouvoirs.

Rôle du gouvernement fédéral

A notre époque de restrictions financières, il peut sembler que la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral peut contribuer aux nouvelles initiatives d'expansion régionale est grandement limitée. Nous proposons donc principalement la réaffectation des fonds des programmes actuels. Certaines initiatives ne coûteront rien puisqu'elles viseront l'élimination des obstacles qui freinent l'expansion économique locale. Par exemple, il ne devrait pas en coûter plus cher pour prendre les décisions dans les collectivités que dans les grands centres. Par contre, le processus de prise de décision sera plus rapide et, par conséquent, moins coûteux puisqu'il exigera moins d'heures de travail rémunérées. Notons également que les résultats des décisions prises localement devraient être plus productifs qu'ils ne l'ont été.

Certains programmes actuels d'expansion économique sont encore perçus par les régions comme des versions « réchauffés » de ceux qui existaient dans les années soixante et soixante-dix, et tout aussi inefficaces. Il s'agit, en fait, de programmes d'expansion économique régionale et de programmes de mise en valeur des ressources humaines. Dans ce dernier cas, on estime que certaines des versions antérieures sont plus efficaces que les nouvelles.

Il semble que la décentralisation des programmes d'expansion économique régionale, par exemple, ne corresponde à rien d'autre qu'à la mutation de la bureaucratie décisionnaire d'Ottawa à Montréal, Halifax, Vancouver et autres grands centres.

A part quelques rares exceptions, la participation directe des collectivités n'est qu'un mythe. Les petites régions sont très sensibles à ces modifications et les accueillent avec un certain cynisme.

Ce cynisme semble justifié aux yeux des résidents des régions lorsqu'ils constatent que les effectifs du gouvernement fédéral s'amenuisent dans leurs collectivités et que la qualité des services diminue, tandis que les bureaux régionaux et nationaux semblent relativement intacts, surtout au niveau de la gestion. Cette situation est particulièrement frappante dans les Centres d'emploi du Canada. La concentration du personnel et de la prise de décision dans les grands centres urbains ne cadre pas avec la tendance internationale actuelle vers l'expansion régionale et la prise de décision locale.

Une des raisons de l'inefficacité du processus d'expansion économique régionale, à l'heure actuelle, est le grand nombre de ministères et d'organismes fédéraux (et provinciaux) en cause, qui travaillent presque toujours en vase clos. La coordination de leurs activités serait une autre façon de réaliser des économies à notre époque de restrictions, et permettrait d'éviter les chevauchements.

La quantité stupéfiante de programmes fédéraux et provinciaux en matière d'expansion jette la confusion dans l'esprit d'un bon nombre de dirigeants communautaires et de promoteurs éventuels. Dans ses rapports antérieurs, le CCCEI recommandait la mise en place d'un système d'information sur les programmes, disponible au niveau communautaire, qui permettrait non seulement d'accélérer le processus d'expansion, mais permettrait aussi une prestation plus efficace. Une base de données offerte à l'heure actuelle par la Banque fédérale de développement (BFD), soit Aide informatisée pour le développement des entreprises (AIDE), est un pas dans la bonne direction, mais elle n'est guère utilisée par les collectivités consultées. On peut se procurer facilement une brochure contenant les détails des programmes fédéraux et provinciaux auprès de la BFD, moyennant des frais minimes; le document s'intitule Assistance et information pour le développement de l'entreprise (AIDE).

Pour aider les collectivités à effectuer leurs propres analyses économiques, il faudrait créer des bases de données contenant des informations sur l'économie et la main-d'oeuvre, à l'échelle de petites entités géographiques. Cette proposition a déjà fait l'objet de plusieurs recommandations de la part du CCCEI.

Enfin, le gouvernement fédéral fonde ses décisions importantes en matière de politique monétaire en fonction de la conjoncture économique d'une seule partie du pays, et il ne devrait pas sous-estimer les répercussions d'une telle tendance. Cette situation cause une angoisse considérable dans les régions à faible croissance, qui estiment que les taux d'intérêt élevés, par exemple, détruisent tous les efforts qu'elles font pour redresser leur économie et anéantissent tous les progrès qu'elles ont accomplis.

Formation

Étant donné que la responsabilité de l'éducation et de la formation incombe aux autorités fédérales, provinciales et municipales ainsi qu'aux employeurs (et, en fait, aux particuliers), ces deux sujets sont traités séparément. Indubitablement, c'est la formation qui a fait l'objet du plus grand nombre de discussions et de préoccupations au cours des consultations.

Comme nous l'avons déjà expliqué, pour appuyer l'expansion locale la formation est nécessaire à tous les niveaux, de l'alphabétisation à la gestion. Pour l'instant, fort peu de choses répondent à ces besoins. Par conséquent, il est inutile de formuler des observations concernant la Planification de l'emploi ou d'autres programmes de formation qui existent. Nous limiterons plutôt nos commentaires au type d'aide à la formation dont les collectivités ont besoin pour réaliser leurs objectifs en matière d'expansion.

Prenons d'abord l'alphabétisation : le nombre considérable de jeunes qui continuent à quitter l'école ou qui terminent

leurs études sans savoir lire ou écrire, et sans connaître les rudiments de l'arithmétique, témoigne du triste état du système scolaire, élémentaire et secondaire. Ces multiples échecs viennent souvent alourdir la tâche de l'éducation permanente. Sans nommer les responsables, le CCCEI estime qu'il s'agit là d'un problème fondamental que doit régler le système scolaire.

L'analphabétisation est un phénomène qui existe également chez certains travailleurs qui ont été supplantés par la technologie ou mis à pied en raison d'adaptations économiques au sein des industries qui les employaient. Dans leur cas, elle est attribuable à d'autres raisons : soit qu'ils n'ont pas eu la possibilité de faire des études supérieures, soit que le travail qu'ils effectuaient ne l'exigeait pas.

Il y a quelques années, le Cours préparatoire à la formation professionnelle était destiné à régler ce problème particulier. Aujourd'hui, ce cours a virtuellement disparu et ne semble pas avoir été remplacé. Les hauts fonctionnaires devraient voir à combler cette lacune, non seulement à cause du fardeau financier que cela impose à la société, mais également à cause de la perte de productivité qui en résulte. Ce commentaire s'applique non seulement aux régions à faible croissance, mais à l'ensemble de l'économie.

Les collectivités ont également signalé un grave chômage structurel dû à l'incompatibilité entre les compétences disponibles et celles en demande. C'est pourquoi les employeurs vont souvent chercher leurs employés à l'extérieur, alors que les travailleurs locaux sont sans emploi.

Pour corriger ce déséquilibre, les collectivités et leurs employeurs voudraient que l'on prenne des mesures pour aider les employeurs à embaucher et à former des travailleurs de la collectivité. Cette formation serait offerte au travail ou en classe, ou en alternant la théorie et la pratique. Une partie des coûts de la formation serait remboursée à l'employeur jusqu'à ce que le stagiaire atteigne le seuil prescrit de productivité.

La centralisation de la formation professionnelle va à l'encontre de la nouvelle approche de développement régional, fondée sur l'action au niveau local. D'après les commentaires déjà formulés, il est clair que la centralisation nuit au travailleur comme à l'employeur. Cependant, ce problème dépasse le cadre de notre étude, et nous nous contenterons d'en signaler l'existence et ses graves répercussions sur l'emploi local.

Les critères inflexibles qui régissent l'admissibilité empêchent le travailleur de recevoir la formation offerte dans le cadre de la Planification de l'emploi. En effet, on exige que les participants à la formation aient été en chômage pendant 26 des 30 dernières semaines, ce qui élimine automatiquement la possibilité que les chômeurs reçoivent le genre de formation dont les régions et les collectivités ont besoin, puisque nombre d'entre eux ne satisfont pas à ce critère.

D'autres types de besoins en formation spécialisée ont été mentionnés par les collectivités, que ce soit la gestion d'entreprise ou la formation de travailleurs et de dirigeants oeuvrant pour l'expansion locale. Un programme souple de formation en cours d'emploi ou des cours théoriques spéciaux, organisés et administrés localement, pourraient répondre adéquatement à nombre de ces besoins et ne coûteraient pas cher au gouvernement.

Etablissements de crédit

Les banques à charte, en particulier, ont suscité de multiples critiques de la part des dirigeants régionaux et communautaires, ainsi que des groupes. On les accuse en effet de prélever des capitaux dans les collectivités sous forme d'épargnes et de les investir dans d'autres parties du pays et du globe. Le bien-fondé de cette critique reste à débattre entre les banques et les collectivités, et le CCCEI préfère demeurer neutre dans cette affaire. Le Conseil a déjà formulé ses commentaires sur ce sujet dans plusieurs rapports.[16]

Néanmoins, les banques devraient savoir que cette conviction a donné lieu à l'établissement de nombreux modes de financement pour l'expansion des entreprises dans les régions. Certains d'entre eux ont été décrits dans le rapport du CCCEI sur l'expansion des entreprises, que nous avons mentionné antérieurement. La création de ces nouveaux organismes de financement révèle que le système bancaire traditionnel ne répond pas aux besoins des collectivités.

De fait, certaines régions considèrent que la naissance d'autres organismes de financement a grandement contribué à leur renouveau économique. Citons par exemple la région de la Beauce, qui se targue d'être financièrement autonome et d'aller rarement chercher des capitaux à l'extérieur. D'autres régions confrontées à ce problème peuvent s'inspirer de l'expérience beauceronne. (Voir page 44)

Sociétés et entreprises commerciales

Certaines collectivités régionales dépendent considérablement d'une ou de plusieurs grandes entreprises en activité dans leur région, notamment des sociétés de pâtes et papier, des conserveries de poisson, des exploitations minières, etc. La diversification des collectivités régionales vise à réduire la dépendance des collectivités à l'égard de ces entreprises. On tente aussi de modifier les rapports entre celles-ci et la collectivité.

Certaines sociétés cherchent à mieux s'intégrer à la collectivité en demandant à leurs cadres et à leurs employés d'aider les collectivités à se rendre économiquement indépendantes. Certaines entreprises vont même jusqu'à subventionner l'expansion économique régionale.

Il s'agit là d'une évolution remarquable si l'on songe à l'ancienne réputation des grandes entreprises, qui étaient perçues comme des prédateurs rapaces qui épuisaient les ressources et emportaient les profits. Les sociétés deviennent de plus en plus sensibles à l'écologie de la région où elles sont installées ainsi qu'au bien-être de la population. Mais, étant donné qu'elles sont censées prendre plus qu'elles

(16) *Voir surtout : **Les collectivités mono-industrielles au Canada : une volonté fière de survivre** et **Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi** cités précédemment.*

ne donnent à la région ou à la collectivité, il y a place pour d'autres contributions de leur part.

Au Royaume-Uni, les grandes sociétés participent de plus en plus à la création d'entreprises locales dans les régions où elles sont installées. Ce phénomène était particulièrement évident au cours de la récession et, par la suite, lorsque de grandes usines ont fermé leurs portes et que des milliers de travailleurs ont été mis à pied.[17] La British Steel Corporation, notamment, a établi une filiale expressément aux fins d'attirer de nouvelles activités commerciales dans les régions qui avaient souffert des mises à pied. Au Canada, la région du Saguenay – Lac Saint-Jean (Québec) est un exemple de ce genre d'engagement. Ce projet est décrit dans le rapport du CCCEI sur les approches innovatrices de l'expansion des entreprises, déjà mentionné.

Une tendance qui se répand lentement au Canada, ce sont les entreprises qui se procurent des biens et services dans la localité. Cette pratique favorise particulièrement l'expansion des petites entreprises. Une grosse société peut aussi promouvoir la qualité de vie dans la collectivité en patronnant les arts, les loisirs, les sports, l'éducation et les événements spéciaux. En outre, elle peut mettre les talents de ses cadres au service des projets d'expansion régionale et promouvoir la collectivité dans sa publicité.

Les organismes qui représentent les entreprises ont tendance à militer plus activement en faveur de la décentralisation de l'industrie et à soutenir les collectivités dans la diversification de leurs économies. La Chambre de commerce, par son programme COIN (dont il est fait mention plus tôt) et son projet FOCUS 2000, progresse dans cette voie. D'autres organismes comme l'Association des manufacturiers canadiens pourraient emboîter le pas.

L'épidémie de fusions et d'acquisitions de sociétés ternit l'image des sociétés dans la collectivité. On estime que ces activités n'apportent rien de concret à la collectivité ou au pays.

Universités et collèges

Nous devons reconnaître que nous avons très peu de données sur les collectivités et les régions à faible croissance économique. Cet état de choses donne aux universités l'occasion d'effectuer des recherches utiles et pratiques qui pourraient aider les collectivités à mieux se connaître et, donc, à mieux planifier leur avenir. Ces recherches permettraient également aux gouvernements de mieux orienter leurs politiques et leurs initiatives d'expansion régionale. Les universités devraient également être à même de faire de la recherche et du développement d'ordre technique, ce qui serait important pour les petites collectivités qui ne sont pas en mesure de le faire. Tout au long de ce rapport, nous mentionnons les secteurs dans lesquels on dispose de peu d'informations et de données. Il y a donc un grand vide que les universités peuvent combler. D'autre part, ce type de recherche représente d'excellents sujets de maîtrise.

Les collectivités ont un grand besoin d'instruction et de formation dans nombre de domaines, depuis l'évaluation de leur situation jusqu'à la mise en marché des produits régionaux. Là encore les universités peuvent apporter un concours précieux. Les collèges communautaires (et les CEGEP au Québec) pourraient aussi offrir aux collectivités des cours de technologie et de gestion, et participer à l'alternance travail-études, de concert avec les employeurs.

Les collectivités

A long terme, la survie et la croissance de ces collectivités dépendront principalement de leurs habitants, car, à l'heure actuelle, d'énormes pressions se font sentir en faveur de la centralisation et des méga-sociétés. Néanmoins, les petites régions ont un rôle important à jouer. En effet, elles peuvent offrir des solutions aux encombrements et autres problèmes des grandes villes, tout en utilisant à bon escient leurs ressources humaines et naturelles.

Pour atteindre cet objectif, les collectivités devront se préparer à relever de nouveaux défis et à assumer des responsabilités. Si elles veulent que le pouvoir des grands centres se déplace vers les collectivités, elles devront prouver qu'elles sont en mesure d'en assumer les responsabilités.

Nous soulignons ici certains des problèmes qui ont été signalés par les collectivités, ainsi que les possibilités qui s'offrent à elles. A la lumière de la présente étude et d'autres enquêtes antérieures, le CCCEI est convaincu que la collectivité elle-même est le plus sûr garant de son expansion future.

Pour assumer cette responsabilité, régions et collectivités devront emprunter de nouvelles voies. Cela suppose la création d'organismes locaux qui représenteront les principaux intérêts de la collectivité, et notamment les entreprises, la main-d'oeuvre, l'éducation, l'administration municipale, les services communautaires etc., ainsi que les groupements d'intérêts spéciaux comme les femmes, les autochtones et les handicapés. Il incombera, entre autres, à ces organismes de gérer les capitaux affectés à l'expansion économique locale et de veiller au perfectionnement des ressources humaines. Ils assumeront également l'exécution des initiatives d'expansion décrites ailleurs dans ce rapport et dans les recommandations qui suivent.

[17] ***The Role of Large Firms in Local Job Creation;*** *Organisation de coopération et de développement économique 1986 et* ***Local Enterprise Agencies: A New and Growing Feature of the Economy;*** *Deloitte Haskins et Sells (R.-U.), 1984.*

Conclusions

Déjà en 1977, le Conseil économique du Canada déclarait que «le chômage, dans certaines régions du Canada, continue a être la honte du pays».[18] Douze ans plus tard, cette situation n'a pas changé. En fait, elle a même empiré dans un bon nombre de régions.

La récession du début des années quatre-vingts a laissé des séquelles dans certaines régions et un taux de chômage allant de moins de 4 % à plus de 20 %. Même si les statistiques démontrent la croissance continue de l'économie canadienne au cours des cinq dernières années, certaines régions n'ont pas encore retrouvé le taux de chômage qu'elles avaient avant la crise.

Entre-temps, les inquiétudes soulevées par le taux national moyen d'inflation au Canada et l'essor de l'activité économique en Ontario, surtout dans la région de Toronto, ont forcé le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Banque du Canada, à adopter une politique monétaire fondée sur les taux d'intérêt, qui risque d'avoir de graves répercussions sur le reste du pays. En effet, cette politique pourrait accentuer le marasme économique des régions qui ne se sont pas encore remises de la dernière crise. Le bien-fondé de cette ligne de conduite, qui fait l'objet de débats enflammés, n'est pas traité dans le présent rapport; notre propos est simplement de faire une mise en garde : cette politique constitue la principale préoccupation de certaines des collectivités consultées.

Si l'on intensifie l'activité économique dans des milliers de collectivités au pays, on équilibrera la croissance économique, et toutes les régions, tous les travailleurs et tous les groupes d'intérêt pourront y participer. Il serait improductif de recourir à des politiques fiscales ou monétaires qui nuisent à cet objectif.

Dans ce rapport, nous traitons principalement des possibilités d'accélération de l'expansion économique et de la croissance de l'emploi dans les régions à faible croissance. Nous déterminons les obstacles à la croissance et les moyens de les surmonter. Nous répétons, une fois de plus, que les efforts et les initiatives du gouvernement fédéral n'ont pas réglé le problème de la disparité régionale et que de nouvelles stratégies s'imposent.

L'approche de l'expansion fondée sur la collectivité remporte toutes les faveurs. Ce mouvement, très populaire en Europe et, dans une certaine mesure, aux États-Unis, commence à prendre de l'essor au Canada. Nous décrirons les succès qu'il a remportés dans certaines collectivités. Un exemple frappant d'action locale, figurant à l'Annexe 3, est celui de la Beauce, au Québec, dont le succès sur le plan de l'expansion locale est connu dans tout le Canada.

Une des principales étapes du processus consiste pour la collectivité à compter davantage sur ses propres ressources et son esprit d'initiative. Pour réussir, cette approche exige que l'on délègue plus de pouvoirs à la collectivité et qu'on lui accorde les ressources dont elle a besoin pour réaliser ses objectifs. Il est probable que les tenants du système actuel s'y opposeront vigoureusement. Toutefois, cette nouvelle approche de l'expansion régionale n'est pas applicable sans décentralisation. Cela ne signifie pas que les collectivités devraient fermer leur porte à des projets d'envergure, mais elles doivent reconnaître qu'ils ne sont pas assez nombreux et que plusieurs petits projets finiront par avoir les mêmes effets sur l'emploi.

L'expansion locale proposée ne devrait pas être une charge pour le budget fédéral, puisqu'il suffira simplement de transférer aux collectivités les ressources affectées aux programmes existants. De fait, cette initiative n'exigera pas de dépenses fédérales, sauf pour la formation, puisque le mode de financement recommandé est celui des emprunts garantis.

Pour des raisons déjà exposées, la composante de la formation devra faire l'objet d'un financement adéquat. Cependant, ces fonds pourront provenir des programmes existants qui ne répondent pas actuellement aux besoins réels des collectivités.

Le CCCEI reconnaît que la mise en oeuvre de certaines des recommandations

[18] *Living Together: A Study of Regional Disparities; Conseil économique du Canada, 1977.*

qui suivent fait appel à d'autres ministères et organismes fédéraux. Toutefois, elles figurent au rapport dans l'espoir que le gouvernement les prendra en considération.

Recommandations

L'article 36 de la Partie III de la Loi constitutionnelle de 1982 intitulée : « Péréquation et inégalités régionales » précise ainsi le rôle du gouvernement fédéral dans la promotion de l'égalité des chances entre les régions du pays :

« (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances; et

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

Compte tenu du rôle capital que joue le gouvernement fédédral dans l'expansion économique régionale et des responsabilités majeures qui lui incombent à ce chapitre, le CCCEI demande instamment au gouvernement fédéral de veiller à s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles en ce qui concerne les disparités régionales, lorsqu'il prend des décisions dont la portée est nationale.

Bien que dans le présent rapport nous préconisions une stratégie d'expansion régionale fondée sur l'action locale, nous reconnaissons que les services, programmes et politiques du gouvernement fédéral ont, et continueront d'avoir, un impact considérable sur l'expansion locale et régionale. Il s'agit notamment du service postal, de la radiodiffusion, de la santé, de l'éducation, du transport, de la défense nationale et des services de sécurité. Par conséquent, toute la volonté, l'énergie et l'effort dont feront preuve les collectivités et les régions ne produiront pas les effets escomptés au niveau du développement des activités locales, s'ils ne sont ni financés ni soutenus par des politiques, des programmes et des services fédéraux.

Recommandations concernant Emploi et Immigration Canada

Les recommandations qui suivent sont formulées sous réserve que, lorsque des initiatives touchant à l'utilisation et au perfectionnement des ressources humaines sont en cause, on accorde une attention spéciale à la formation et à l'emploi de groupes cibles spéciaux, notamment les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les handicapés.

Recommandation N° 1

A. Aide à l'expansion économique des régions à taux de chômage élevé

Compte tenu des problèmes particuliers auxquels font face les collectivités, dans les régions touchées par un chômage élevé, dont les perspectives de reprise économique et de croissance sont bonnes, et du fait que pour régler ces problèmes elles ont besoin d'aide dans des secteurs particuliers, et étant donné que le Programme Développement des collectivités est conçu pour répondre aux besoins de ces collectivités, le CCCEI recommande que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration fasse en sorte que le programme réponde à ces besoins dans toutes les collectivités qui ont un taux de chômage élevé en :

(i) fournissant de l'aide à la collectivité pour lui permettre d'organiser un séminaire visant à sensibiliser et à éduquer avant de mettre en oeuvre un plan d'adaptation communautaire;

(ii) fournissant une aide financière permettant d'engager un agent de développement économique qui pourrait travailler de concert avec la collectivité;

(iii) fournissant des capitaux de démarrage pour permettre aux collectivités d'organiser des groupes d'expansion économique communautaire, d'entreprendre des études de faisabilité, d'élaborer des profils de la collectivité, et de recueillir d'autres renseignements permettant de déterminer les entreprises locales qui sont économiquement viables.

Une fois que les collectivités auront franchi les étapes (i) à (iii) ci-dessus, nous recommandons qu'elles reçoivent les crédits nécessaires pour établir un Fonds d'expansion communautaire décrit à la section B ci-dessous, afin de mettre à exécution les plans de développement local.

B. Fonds d'expansion communautaire

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration et ses collègues des autres ministères économiques fédéraux veillent à ce que les régions ou les collectivités aient accès au financement nécessaire à la création d'un Fonds d'expansion communautaire dont les détails figurent en page 31, et fassent en sorte :

(i) qu'un organisme d'expansion communautaire représentant tous les principaux intérêts de la collectivité soit chargé de la gestion du Fonds;

(ii) que les limites imposées au financement soient décrites dans des lignes directrices qui seront élaborées de concert avec un organisme national représentant les collectivités canadiennes et;

(iii) que des efforts soient déployés en vue de partager les coûts de ce financement avec les autorités provinciales et, si possible, les municipalités, les grandes entreprises, les institutions financières et les syndicats exerçant leurs activités dans la région.

Recommandation N° 2

Élargissement du rôle et des pouvoirs des CEC

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration instruise ses représentants d'instaurer un système de gestion selon lequel toute décision touchant un secteur servi par un Centre d'emploi du Canada (CEC) soit prise par le centre en question, après consultation d'un organisme consultatif communautaire, dont la structure corresponde à celle proposée dans le rapport du CCCEI, intitulé *Approches innovatrices du développement des entreprises* (mai 1988)[19], et fasse en sorte :

(i) que les représentants du CEC local prennent des décisions et approuvent, dans les limites de la législation et des budgets applicables, des projets de formation ou d'expansion communautaire soumis en vue d'appuyer des initiatives d'expansion communautaire déterminées et approuvées par la collectivité;

(ii) que les bureaux régionaux et l'Administration centrale fournissent au CEC local les renseignements, les conseils et la collaboration nécessaires pour lui permettre de prendre des décisions appropriées en tenant compte des objectifs locaux, régionaux et nationaux en matière d'emploi.

[19] *La recommandation n° 1 propose la création de Comités consultatifs de district composés de représentants des employeurs, des travailleurs et des groupes d'intérêts spéciaux. Ces comités fourniraient des conseils aux bureaux locaux de la CEIC sur des sujets liés au développement de la région, et coordonneraient et évalueraient l'exécution des programmes.*

Recommandation N° 3

Formation

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration instruise ses représentants de concevoir et d'implanter une stratégie nationale de formation offerte à toutes les collectivités du Canada, conçue pour être administrée à l'échelle locale, formation qui porterait sur l'acquisition de compétences jugées nécessaires par la région ou la collectivité en cause pour appuyer les initiatives locales en matière d'expansion, et qui devrait être souple au chapitre de l'admissibilité des participants et des employeurs, de la durée de la formation, du contenu des cours et de l'endroit où ils seront offerts, et fasse en sorte :

(i) qu'une telle formation soit offerte par l'employeur, par un établissement de formation agréé ou par une combinaison des deux, et soit axée directement sur les besoins de la collectivité; que l'organisme d'expansion communautaire, dont il est question à la recommandation B (i), puisse envoyer des prestataires de l'assurance-chômage suivre une formation qui leur permette d'acquérir des compétences dont la collectivité a besoin;

(ii) que le projet local de formation fasse l'objet de consultations entre les employeurs locaux et les syndicats (s'il en existe), et que le contenu des cours soit approuvé par le ministère provincial compétent ou par une autre autorité reconnue en matière de formation; et

(iii) qu'une aide financière soit fournie à l'employeur ou à l'organisme parrain de formation pour couvrir les coûts de formation directs ainsi qu'une partie des salaires des participants; que d'autres éléments incitatifs soient fournis aux employeurs pour les encourager à former des membres des groupes cibles, par exemple, les autochtones et les handicapés.

Recommandation N° 4

Soutien du revenu au cours de la formation

Qu'Emploi et Immigration Canada élabore et implante un programme spécial qui fournirait un soutien du revenu sous forme d'une allocation de formation lorsque cessent les prestations d'assurance-chômage; ces allocations seraient versées jusqu'à la fin de la période de formation prescrite, sous réserve qu'il n'y ait pas d'interruption dans ladite formation, comme suit :

(i) dans le cas des participants qui ne touchent pas de prestations d'A.-C., des allocations de formation adéquates leur seront versées au cours de la période de formation prévue; et

(ii) ces allocations de formation seront offertes pour tout genre de formation que l'organisme communautaire agréé aura jugé utile dans le contexte de son plan global d'expansion économique.

Recommandations concernant les autres ministères fédéraux

Recommandation N° 5

Assistance aux collectivités autochtones

Que, compte tenu du degré indûment élevé de chômage qui prévaut dans les réserves indiennes de notre pays, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration, de concert avec ses collègues des Affaires indiennes et du Nord et d'autres ministères et organismes fédéraux compétents, ainsi qu'avec des représentants des collectivités autochtones, élabore et mette en oeuvre un plan d'action conçu pour aider les collectivités autochtones à réduire le chômage dans leur région, grâce à des initiatives d'expansion économique et de perfectionnement des ressources humaines.

Recommandation N° 6

Transport et autres infrastructures

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration explique à ses collègues, le ministre des Finances, le ministre des Travaux publics et le ministre du Transport, l'importance du transport et d'autres infrastructures pour l'expansion économique et la croissance de l'emploi dans les régions, et qu'elle demande que des fonds soient affectés à de tels projets dans les régions à faible croissance, et que cette aide spéciale serve à couvrir les frais de construction et (ou) d'entretien d'aéroports, d'installations ferroviaires, portuaires et routières relevant de la compétence du gouvernement fédéral.

Recommandation N° 7

Renseignements sur les programmes et services concernant l'expansion économique

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration et ses collègues des ministères compétents demandent à leurs représentants d'élaborer un système d'information sur les programmes qui permettra à chaque collectivité d'obtenir rapidement, localement et gratuitement, des informations récentes concernant les programmes fédéraux, provinciaux et municipaux qui pourraient répondre à leurs besoins particuliers.

Le CCCEI reconnaît que le cadre d'un tel programme a déjà été élaboré par la Banque fédérale de développement et qu'il pourrait être utilisé pour jeter les bases d'un système d'information plus localisé. De tels systèmes de traitement des données fonctionnent déjà de façon satisfaisante dans diverses régions d'Europe.

Recommandation N° 8

Collecte des données

Que la ministre de l'Emploi et de l'Immigration demande à ses représentants de collaborer avec Statistique Canada et d'autres ministères compétents à l'élaboration d'une banque de données contenant des informations sur chacune des régions; celles-ci devraient correspondre aux limites des Régions économiques de la Population active ou à d'autres régions appropriées dans la mesure où ces dernières ne sont pas plus vastes que les Régions économiques actuelles de la Population active. Ces informations devraient être mises à la disposition des régions et des collectivités à peu de frais, voire gratuitement.

Fonds d'expansion communautaire

Dans la Recommandation n° 1 de ce rapport, on souhaitait l'établissement d'un Fonds d'expansion communautaire, administré par un organisme d'expansion communautaire représentant les principaux intérêts de la collectivité. Cet organisme serait responsable de la viabilité du Fonds et de la sélection des projets locaux qui recevront son aide.

Comme il y a peu de précédents de l'établissement d'organismes communautaires pour administrer ce genre de fonds (sauf peut-être les Comités d'aide au développement des collectivités, qui sont encore trop récents pour être évalués), le CCCEI voudrait formuler certaines suggestions quant à sa composition. D'après les informations obtenues auprès des collectivités consultées durant la présente étude et d'autres enquêtes récentes du CCCEI, nous proposons que le Fonds d'expansion communautaire possède les caractéristiques suivantes :

(i) Il devrait être un organisme constitué, possédant son propre conseil d'administration, ses dirigeants et ses statuts.

(ii) Le conseil d'administration devrait être composé de personnes représentant tous les principaux intérêts locaux : entreprises, main-d'oeuvre, municipalités, universités, collèges communautaires ou CEGEP (le cas échéant), institutions financières et groupes d'intérêts spéciaux, et notamment les femmes, les autochtones et les handicapés.

(iii) Il faudrait mettre sur pied un « organisme de contrôle », fédéral ou provincial, qui veillerait au bon fonctionnement du Fonds.

(iv) Chaque Fonds recevrait un prêt fédéral garanti jusqu'à une limite calculée en fonction de la population ou d'autres critères qui restent à déterminer. Si cela est possible, le gouvernement provincial devrait également y contribuer.

(v) Les représentants fédéraux et provinciaux pourront agir comme personnes-ressources auprès de l'organisme, mais non à titre d'administrateurs.

(vi) Chaque année, l'organisme soumettra un rapport au gouvernement fédéral (et au gouvernement provincial s'il est un des bailleurs de fonds) sur ses activités durant les douze mois écoulés et sur l'état de ses emprunts.

(vii) L'organisme pourra être liquidé lorsqu'il aura réalisé son objectif.

Il s'agit de lignes directrices simples, mais certaines d'entre elles, les numéros 2 et 5, sont impératives si l'organisme proposé doit effectivement représenter les intérêts de l'ensemble de la collectivité. Nul doute que d'autres besoins seront mis au jour avec le temps.

Ce genre d'organisme existe peu au Canada. Toutefois, certains ont déjà été établis et sont décrits à l'Annexe 1.

Annexe 1
Organismes d'expansion locale

Tout au long de ce rapport, nous mettons l'accent sur la nécessité de charger les organismes locaux de l'expansion économique locale. Traditionnellement, les régions canadiennes ont laissé aux autorités gouvernementales le soin de veiller à leur expansion économique, et n'ont donc pas l'expérience des initiatives locales à ce chapitre. Maintenant que l'on a jugé que les efforts fédéraux et provinciaux ont été généralement inefficaces, on a entamé la recherche d'un modèle d'organisme d'expansion locale.

On peut dire sans crainte de se tromper que le modèle idéal n'a pas encore été découvert. Toutefois, diverses expériences ont été tentées dans certaines parties du pays et à l'étranger avec plus ou moins de succès.

Une des lacunes des actuels organismes d'expansion communautaire et régionale est qu'ils ne réussissent pas à représenter tous les groupes et tous les intérêts importants de la collectivité. Cet échec se traduit souvent par l'aliénation de l'organisme et le fractionnement des efforts communautaires. Les informations obtenues par le CCCEI au cours de ses diverses études sur l'expansion locale viennent confirmer ce commentaire.

Par conséquent, l'organisme d'expansion locale idéal serait constitué de représentants des employeurs, des syndicats, des municipalités, des établissements de formation locaux et des groupes d'intérêts spéciaux. Il serait à l'abri de toute ingérence de la part des hauts fonctionnaires. Ainsi, toutes les décisions prises par l'organisme refléteraient les intérêts des groupes représentés et de l'ensemble de la collectivité. L'organisme aurait des comptes à rendre à la collectivité, mais il pourrait faire l'objet d'une surveillance de la part des autorités provinciales ou fédérales, qui veilleraient à ce qu'il exerce ses activités conformément à ses statuts.

La fonction d'un tel organisme serait de promouvoir et de surveiller l'expansion locale; il s'occuperait de la promotion, de la formation, ainsi que de la gestion et de l'affectation des fonds.

Voici certains exemples d'organismes d'expansion régionale ou communautaire qui exercent actuellement leurs activités.

Quelques nouveaux modèles

En Colombie-Britannique, on a créé des *Regional Development Commissions* dans certaines régions. Ces commissions peuvent regrouper plusieurs collectivités d'une région qui mettent leurs efforts au service de l'expansion locale. Par ailleurs, n'importe quelle petite ville ou collectivité peut mettre sur pied sa propre commission. Une fois établie, cette dernière exploite les points forts des collectivités et des régions, et cherche à déceler les lacunes en vue de les éliminer.

Les autorités provinciales appuient la création de ces commissions. Elles favorisent les projets d'expansion concrets en contribuant 15 % des coûts admissibles.

Cette approche semble contenir certains des éléments intéressants de l'organisme idéal. Ses lacunes apparentes sont notamment la participation directe du gouvernement provincial et l'absence de certains groupes d'intérêts locaux.

La participation locale peut aussi prendre la forme des Comités d'aide au développement des collectivités. Ces comités peuvent être composés de représentants du milieu des affaires, des gouvernements, des syndicats et de la collectivité. Leur rôle consiste à évaluer les problèmes de la collectivité, à déterminer son potentiel et à dresser des plans visant la création d'emplois et des mesures d'adaptation. Très au fait des besoins de sa collectivité, chaque comité peut recommander la création de divers programmes, dans le cadre de la Planification de l'emploi, afin de faciliter la réinsertion des travailleurs mis à pied.

Ces comités ne satisfont pas à plusieurs des critères fixés pour l'organisme idéal. Bien que certains prétendent le contraire, les intérêts locaux n'y sont pas tous représentés. Dans certains cas, cette situation a eu pour effet de fractionner la collectivité, chaque groupe s'engageant dans sa propre voie. Une autre grave lacune a trait au processus de prise de décision : le comité local travaille surtout à l'élaboration des recommandations, mais les décisions finales sont encore prises par des bureaucrates, qui sont souvent très loin.

Office de Planification et de Développement du Québec

L'Office de Planification et de Développement du Québec propose une approche intéressante. Cet organisme provincial vise à promouvoir le dialogue permanent entre le gouvernement et les régions, afin de respecter les caractéristiques propres à chaque région et de les mettre en valeur. L'OPDQ cherche aussi à appuyer les initiatives des institutions locales et régionales et à pousser les ministères et les organismes à prendre des mesures favorables aux régions.

L'OPDQ est présent dans toutes les régions grâce à ses quatorze succursales régionales. Il a pour politique de chercher des moyens d'encourager le développement concret et de faire connaître les caractéristiques propres à chaque région. La prochaine étape qu'il se propose consistera à faciliter l'initiative publique et l'action locale en parrainant des projets de développement conçus par les régions elles-mêmes.

Pour ce faire, l'OPDQ a mis sur pied deux programmes : le Fonds de développement régional et le Programme régional de création d'emplois permanents.

Le Fonds de développement régional permet d'accorder une aide financière aux organismes sans but lucratif légalement constitués, aux organismes corporatifs municipaux, aux municipalités régionales de comté et aux municipalités. Le fonds sert principalement à permettre l'acquisition du capital jusqu'à concurrence de 75 % des coûts admissibles. Cependant, on tient compte dans ce calcul de toutes les subventions accordées par les gouvernements provincial et fédéral.

Le Programme régional de création d'emplois permanents offre aux hommes d'affaires locaux les moyens de créer des entreprises viables en subventionnant des projets conçus par des particuliers ou des groupes. Il vise à résoudre les problèmes de chômage, particulièrement dans les régions les plus affectées, ainsi qu'à financer des projets pour lesquels on ne trouve pas de financement privé ou public. Les critères d'admissibilité sont plus souples pour les jeunes de moins de 30 ans. Les projets qui exigent moins de 75 000 $ sont évalués au niveau régional. Dans le cas des autres projets, ceux de plus de 75 000 $, les recommandations sont envoyées à Québec, où l'on prend les décisions.

Un sommet socio-économique organisé dans la région sert à déclencher le processus du développement régional. Cette approche permet de définir conjointement des objectifs de développement propres à une région et de déterminer l'ordre de priorité des projets. Ces sommets réunissent tous les groupes régionaux intéressés par le développement, et notamment le monde des affaires, les municipalités et les ministères et organismes gouvernementaux.

Tout engagement pris par le gouvernement lors de ces sommets est assuré d'un suivi. C'est la Conférence administrative régionale qui coordonne les activités de tous les ministères et organismes concernés. A mesure que le programme évolue, on redouble les efforts pour recueillir des données sur chaque région. Entre-temps, la plupart des contrats sont exécutés à titre de projets-pilotes.

Cette initiative provinciale représente une tentative importante de décentralisation locale du développement régional. Elle exige, cependant, une considérable intervention provinciale. On peut considérer cela comme une étape indispensable de l'évolution vers une plus grande autonomie locale. Ce serait alors un apport valable. Toutefois, cette approche n'est pas conforme à celle que semblent préférer les collectivités et les régions en plusieurs endroits du pays. Ces considérations mises à part, l'initiative québécoise comporte certains aspects novateurs qui devraient faire faire un grand pas en avant au processus de l'action locale.

Nord-aski frontier development

Un organisme d'expansion locale a été mis sur pied dans le nord de l'Ontario. Il est fondé sur la notion du partage du financement, formule dont on a discuté à la Conférence des ministres des Mines, en 1986, et qui figurait dans la recommandation n° 2 du rapport du CCCEI *« Les*

villes mono-industrielles au Canada : une volonté fière de survivre ».[20] Cet organisme a son siège social à Hearst, en Ontario, et s'occupe des collectivités de Hearst, Hornepayne, Mattice/Val Côté et de la réserve indienne de Constance Lake.

Nord-Aski semble être le premier organisme d'expansion locale qui ait réussi à intégrer trois formules de financement. Selon cet arrangement, la collectivité s'engageait pour les premiers 100 000 $ et a réussi à obtenir des engagements de 200 000 $ de chacun des gouvernements provincial et fédéral.

Grâce à ce fonds, la région mettra en oeuvre des initiatives de développement qui maximiseront la création d'emplois tout en diminuant les fluctuations de son économie locale. Nord-Aski adopte, pour ce faire, une approche planifiée plutôt que l'approche de l'investissement direct. Cette approche planifiée préconise l'information et la sensibilisation de la collectivité, les études de faisabilité et l'entrepreneuriat.

Nord-Aski a d'abord été un organisme dirigé par les conseils municipaux, qui ont ensuite fait place aux membres des collectivités. Un sous-comité composé de membres des collectivités reçoit et examine les projets, puis les soumet aux directeurs de l'organisme afin qu'ils les approuvent.

Organismes d'expansion régionale - Manitoba

Un des premiers types d'organismes d'expansion régionale qui fonctionnent en permanence existe à l'heure actuelle au Manitoba. Les *Regional Development Corporations* (RDC) ont été mis sur pied au début des années soixante en réponse à un important rapport sur les politiques, publié en 1961 par le *Committee on Manitoba's Economic Future.*

Sept RDC couvrent l'ensemble de la province. Les limites de chaque région ont été déterminées selon des facteurs géographiques, économiques et historiques. On a également tenu compte du caractère « unique » dont se réclament les collectivités de la région. Par exemple, l'*Interlake Regional Development Corporation* a été constitué pour servir la région située entre le lac Winnipeg et le lac Manitoba. Seules les municipalités peuvent faire partie d'un RDC, et les membres du conseil d'administration sont tous des représentants des municipalités.

Les RDC sont financés principalement au moyen de subventions annuelles octroyées par le gouvernement provincial et par les cotisations des municipalités membres (qui font alors partie de l'assiette fiscale de la municipalité). La partie du budget provenant des municipalités couvre entre le cinquième et le tiers du total. La province est donc la principale source de revenu.

Les RDC s'occupent surtout de promotion, par exemple, convaincre des entreprises et des industries de s'implanter dans les collectivités membres et promouvoir d'autres modes d'expansion communautaire. Les RDC ne possèdent aucun capital destiné à l'investissement et doivent faire appel aux programmes existants et aux sources de financement offertes par les autorités fédérales et provinciales et d'autres institutions. Chaque RDC est doté d'un directeur général qui connaît parfaitement les initiatives et les programmes existants.

Bien que les RDC se soient consacrés activement à la promotion de leurs régions au cours de ces quelque 25 dernières années, les résultats de leurs efforts ne sont pas toujours évidents, pas plus qu'ils ne sont répartis également dans la province. En effet, certaines régions seulement ont connu une croissance économique et industrielle sans précédent au cours de cette période. Le principal impact des RDC sur le Manitoba a été la sensibilisation du public à l'égard de l'expansion régionale. Par conséquent, chaque collectivité participe, plus ou moins, à l'expansion et à la promotion.

Les organismes ont évolué et tentent maintenant de mettre à l'essai de nouvelles structures. Un des RDC n'existe plus, et un autre s'est scindé en six zones, dont certaines se sont déjà proclamées associations sous-régionales d'expansion relevant de l'organisme central.

On peut tirer plusieurs leçons de l'expérience manitobaine. Premièrement, il est utile de faire établir par chaque organisme des objectifs et des plans clairement définis. Sans cela, il lui est difficile d'évaluer les résultats et, de fait, aucune évaluation individuelle n'a été entreprise.

Deuxièmement, ce genre d'organisme semble être plus utile aux petites collectivités qu'aux petites et grandes villes. En effet, celles-ci ont la capacité de s'en tirer toutes seules en établissant leurs propres organismes d'expansion. C'est ce qui est arrivé à celles qui se sont retirées des RDC.

Sans leur propre Fonds d'expansion communautaire, ces régions et ces collectivités ne peuvent dépasser le stade de la promotion et sont incapables de mettre en oeuvre une bonne stratégie d'expansion locale. Cette lacune a eu une incidence considérable sur leur efficacité potentielle.

Pour que les RDC deviennent des organismes régionaux efficaces, ils doivent se débarrasser de l'emprise des municipalités et ouvrir leurs rangs à tous les intérêts locaux - entreprises, syndicats, groupes d'intérêts spéciaux et particuliers. Les administrateurs seraient donc élus parmi l'ensemble des membres plutôt que parmi les conseillers municipaux, comme c'est le cas actuellement. Cette approche est conforme aux recommandations du présent rapport et d'autres rapports du CCCEI ayant trait à l'expansion locale.

[20] *Cette recommandation proposait que le gouvernement fédéral verse une subvention de contrepartie à un fonds de développement communautaire auquel la collectivité, les entreprises et le gouvernement provincial contribuent.*

Annexe 2
Profils de collectivités

Campbellton
Nouveau-Brunswick

Situé sur la rive sud de la Baie des Chaleurs, Campbellton est l'un des deux grands centres de la région de Restigouche, au Nouveau-Brunswick, l'autre étant Dalhousie. Vers 1800 jusqu'aux premières années de notre siècle, Campbellton était un important centre ferroviaire qui employait plus de 1000 personnes. Après l'arrivée du chemin de fer, plusieurs grosses scieries ont été créées dans la région, et Campbellton est devenu un important centre d'expédition de bois d'oeuvre. C'était aussi le cas de Dalhousie, qui est devenu, en outre, l'un des principaux chantiers navals.

De nos jours, l'économie de la région dépend de l'exploitation forestière, de l'agriculture et du tourisme, mais le secteur des services emploie près de 70 % de la population active de la ville de Campbellton. La santé et l'éducation sont les plus gros employeurs de ce secteur. L'économie de Dalhousie, par ailleurs, dépend dans une plus large mesure des industries de fabrication et de transformation, principalement des produits forestiers, qui occupent plus de 40 % de la population active. Le secteur des services fournit du travail à environ 50 % de la population.

La région de Restigouche a connu des taux de chômage systématiquement élevés, qui ont atteint une crête de 22,5 % en mars 1984. Selon les données de mai 1989, elle aurait un taux de chômage de 12,4 %. Le taux moyen de participation dans la région de Campbellton s'établit à 56,3 % à la même date (Région économique de la Population active 310). Le degré de scolarité y est plus faible que celui de la province. Les personnes qui désirent poursuivre des études supérieures (collège communautaire ou université) doivent quitter la région, et nombre d'entre elles ne reviennent pas après l'obtention du diplôme. Le mouvement de migration vers d'autres régions, entre 1981 et 1986, s'établissait à plus de 7200 personnes.

L'économie de Campbellton dépend encore largement du secteur forestier et du secteur des services. Toutefois, on se préoccupe de plus en plus de la raréfaction du bois. La gestion forestière, particulièrement la coupe d'éclaircie, est considérée comme le besoin le plus pressant dans ce secteur. L'utilisation plus efficace des ressources existantes fait aussi l'objet d'une promotion active. On propose, entre autres, d'utiliser le bois comme combustible pour une centrale d'énergie. « A l'heure actuelle, nous coupons un arbre, prélevons deux ou trois billots et laissons le reste pourrir sur place » : voilà comment on décrit l'utilisation actuelle des ressources forestières de la région.

Des efforts concertés sont déployés de plus en plus en vue de diversifier l'économie, particulièrement dans le secteur du tourisme. L'une des initiatives est un projet d'expansion de 10 millions de dollars, sur l'Ile du Héron, située à proximité. La collectivité étudie également les possibilités d'expansion de l'agriculture et des pêches. Cette diversification économique doit absolument être appuyée par la formation, et plus particulièrement l'alphabétisation et les cours préparatoires à la formation professionnelle. Mais il existe aussi un besoin urgent de formation à court terme dans des métiers tels que ceux de bûcherons, d'éclaircisseurs et de découpeurs de bardeaux.

En 1987, le comté de Restigouche a été désigné dans le cadre du Programme Développement des collectivités. A l'heure actuelle, le Centre d'aide aux entreprises du programme s'est engagé à verser cinq millions de dollars. En outre, plusieurs demandes ont été approuvées en vertu de l'option Encouragement à l'activité indépendante; cette composante verse 180 $ par semaine pendant 52 semaines maximum aux chômeurs qui deviennent des travailleurs autonomes. Les types d'entreprises en question sont l'hébergement continental, les garderies, les ateliers d'artisanat et les services d'emplois temporaires.

La coordination des initiatives des diverses collectivités est jugée comme le besoin le plus pressant de la région. Cela permettrait aux collectivités d'élaborer un plan d'expansion global pour la région.

« Nous devons nous méfier des idées provenant de milieux différents du nôtre et que l'on nous recommande pour résoudre nos problèmes. »

Bathurst
Nouveau-Brunswick

Bathurst est la ville la plus importante du comté de Gloucester. D'autres petites villes et villages d'importance sont Shippegan, Caraquet, Tracadie, Lameque, Belledune et Beresford. Le comté de Gloucester est situé dans le nord-est de la province, au sud de la Baie des Chaleurs. Le nom « Baie des Chaleurs » a été donné à cette région par Jacques Cartier, en juillet 1534. Les premiers colons qui se sont établis dans la région, en 1654, étaient des Acadiens francophones, et la région demeure francophone à près de 80 %.

A l'instar d'autres villes du littoral, Bathurst a été un important chantier naval. Plus récemment, les principaux piliers économiques de la région ont été l'exploitation forestière et minière. Les pêches ainsi que la culture et le traitement de la tourbe sont d'autres industries importantes. Belledune, situé à 22 milles de Bathurst, possède une fonderie et une usine d'engrais qui emploient environ 750 travailleurs pendant toute l'année.

L'agriculture constitue une autre industrie importante de la région. Environ 5000 acres sont consacrés à la culture fruitière, principalement la culture des bleuets, qui sont envoyés aux États-Unis sans avoir été transformés. On estime que 5000 acres de plus conviendraient à la production agricole.

Bien que l'économie soit largement tributaire des secteurs primaire et secondaire, le secteur tertiaire compte au nombre des employeurs importants. Un hôpital régional, des écoles et les gouvernements fédéral et provincial emploient plus de 2100 personnes. Le bureau national du Programme du numéro d'assurance sociale est situé à Bathurst.

La moyenne du taux de chômage dans la région (mai 89) se chiffre à 16,9 %. On estime que la récession de 1981-1983, l'amenuisement des populations de poissons et l'automatisation de certaines grandes usines de transformation ont provoqué la perte de plus de 2400 emplois dans la région. On a assisté, récemment, à une relance graduelle de l'économie grâce à l'expansion de petites entreprises et d'autres projets d'envergure, notamment une centrale d'énergie thermique et une mine. Le reboisement a également connu un regain d'activité. On estime que l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique a approuvé plus de 30 projets dans la région.

En dépit de cette évolution positive, la région souffre toujours d'une pénurie d'emplois, en particulier d'emplois « haut de gamme ». Il s'agit d'emplois permanents « décemment » rémunérés. Cette pénurie crée une situation où « les gens font la queue pour travailler dans les mines, parce que ces emplois sont considérés comme des emplois de qualité, bien rémunérés ».

On note également une pénurie de gens de métier qualifiés. Cela s'explique par l'absence de formation préparant aux métiers dans les régions, et par le fait que « nombre de nos jeunes n'ont pas les connaissances nécessaires pour accéder à certains cours donnés par les écoles de métier ». Rares sont les occasions de formation qui s'offrent aux chômeurs chroniques. Les employeurs semblent réticents à former ces personnes de crainte de les perdre après. Ils préfèrent donc engager des travailleurs d'expérience.

La formation de la population active est perçue comme le besoin le plus urgent de la région. On estime qu'elle s'inscrit dans la planification globale de l'expansion locale et de l'adaptation de la main-d'oeuvre. Dans les rares entreprises qui s'implantent, les employeurs doivent recruter leurs employés à l'extérieur de la région, tandis que les travailleurs locaux continuent à chômer.

La Commission d'expansion régionale de la Baie des Chaleurs a été établie pour se pencher sur ces problèmes et sur d'autres questions d'expansion économique régionale.

Newcastle
Nouveau-Brunswick

Newcastle est un des deux grands centres situés dans le comté de Northumberland, dans la région de Miramichi, au Nouveau-Brunswick, l'autre étant Chatham. Le comté est situé dans le nord-est de la province, face au golfe du Saint-Laurent. Les premiers colons s'y sont installés en 1780, grâce à des concessions de terrains accordées par la Grande-Bretagne.

Après avoir été un centre de chantiers navals, la région est maintenant largement tributaire du secteur forestier et du secteur des services, plus particulièrement de la Fonction publique. L'existence d'une base des Forces canadiennes à Chatham (où il est prévu de procéder à une compression des effectifs) et de nombreux bureaux fédéraux et provinciaux, ainsi que de services de santé régionaux, font du secteur public un des gros employeurs de la région. Le tourisme, grâce à la vogue que connaît la célèbre pêche au saumon dans la rivière Miramichi, est un autre secteur qui offre beaucoup de débouchés.

La majeure partie de la population active travaille dans le secteur forestier, et notamment dans les scieries et dans l'abattage et le transport des produits forestiers. Le secteur des services est le deuxième employeur en importance dans la région. Les pêches jouent encore un rôle important le long de la côte. Un certain nombre d'exploitations forestières et minières ont fermé leurs portes, durant la récession de 1981-1983, de sorte que plusieurs petites entreprises ont dû également disparaître.

Des trois grands secteurs – les forêts, les services et les pêches – un seul est actuellement en bonne posture. En effet, le secteur forestier a pris de l'expansion récemment et compte en prendre davantage, ce qui créera entre 300 et 400 emplois. Le secteur des services, qui fut prospère, traverse maintenant une période difficile en raison de la fermeture de la base des Forces canadiennes à Chatham, récemment annoncée. Les difficultés que connaît l'industrie des pêches proviennent

de la baisse des populations de poissons et de crustacés – en particulier le crabe – et de l'activité des grands chalutiers au large des côtes.

En mai 1989, le taux de chômage de la région atteignait 16,9 %, et les jeunes étaient les plus touchés. Le taux d'activité des femmes, bien que faible par rapport aux normes nationales, est en hausse. Un grand nombre des emplois dans la région sont saisonniers ou à temps partiel. Par conséquent, on estime qu'il y a toujours environ 10 000 travailleurs en chômage. A l'automne 1988, le nombre de prestataires de l'assurance-chômage atteignait un niveau jamais connu dans la région.

Au cours des derniers mois, le secteur forestier a connu une revitalisation, grâce à la modernisation d'une scierie et à la construction d'une usine qui fabrique du papier couché léger. Une usine de panneaux de copeaux et une autre de contreplaqué ont été réouvertes par de nouveaux propriétaires. De nouvelles installations portuaires ont été érigées à Newcastle et à Chatham, ce qui a attiré la nouvelle usine de papier couché léger dans la région. Les deux villes ont entrepris des projets de revitalisation.

Des perspectives de croissance de l'emploi existent dans le domaine de la gestion forestière, particulièrement dans la récupération, l'éclaircie et l'élimination des insectes. Du côté de la fabrication, on recherche surtout des industries métallurgiques. On estime que le secteur des services devrait continuer à créer des emplois. La *Miramichi Regional Development Corporation* a été chargée de stimuler la croissance économique de la région.

Le problème le plus grave que cette région devra surmonter au cours des prochaines années consistera à s'adapter à la fermeture de la base des Forces canadiennes de Chatham. Environ 560 travailleurs perdront leur emploi et devront en trouver un nouveau. Le problème de la formation, que la collectivité avait déjà signalé avant l'annonce de cette fermeture, deviendra encore plus pressant. Toutefois, l'économie régionale continuera de dépendre du secteur forestier. Comme l'expliquait un participant à une table ronde : « La vie de notre région, c'est les forêts. Ça a toujours été le cas et ça sera toujours le cas. »

Chandler
Québec

Chandler est située dans la région économique de la Gaspésie. Elle est bordée au nord par la région de Gaspé, à l'est par le golfe du Saint-Laurent, au sud par la Baie des Chaleurs et à l'ouest par la région de New Richmond.

La ville de Chandler se trouve à 715 kilomètres de Québec et à 942 kilomètres de Montréal; elle est reliée par l'autoroute 132 à diverses collectivités, dont Rimouski.

Le port de Chandler dispose de l'infrastructure nécessaire pour le chargement et le déchargement des marchandises et offre des services d'entreposage et de réparation de bateaux. Ouvert toute l'année, il fait rarement appel aux brise-glace.

En 1981, le taux de chômage se chiffrait à 21,5 %. En mai 1989, il baissait à 15,3 %.

La région compte 567 employeurs, dont 75 % emploient moins de cinq employés. Si l'on inclut les employeurs comptant entre 5 et 19 employés, ces entreprises regroupent 94 % des employés de la région. De ces petits employeurs, 76 % oeuvrent dans le secteur du commerce et des services.

Les pêches sont une industrie locale importante, puisqu'elles fournissent, directement ou indirectement, des emplois à plus de 25 % des habitants de la région.

Le secteur primaire occupe une place moins importante dans l'économie régionale de Chandler. Toutefois, le secteur forestier et des pêches joue un rôle considérable dans la région à cause des activités de transformation. L'agriculture occupe une place mineure : environ 100 personnes seulement y sont employées. Dans la plupart des exploitations on élève des bovins, tandis que d'autres sont consacrées à l'élevage des porcs et des agneaux.

Bien que 1,8 % seulement de la population active travaille dans le secteur forestier, ce dernier constitue une base solide de l'économie régionale. Des activités de reboisement et de sylviculture, relevant des gouvernements fédéral et provincial, créent des centaines d'emplois saisonniers, tout en aidant au reboisement.

Le secteur de la fabrication comprend près de 40 sociétés, qui font travailler plus de 2800 personnes (1981); les manufactures de papier, d'aliments et de boissons comptent pour 34 % et 56 %, respectivement, de l'ensemble du secteur de la fabrication. En outre, plusieurs usines de transformation du poisson fournissent des emplois à près de 2000 personnes. Par ailleurs, le centre des pêches de Grande-Rivière emploie 65 personnes. La région est dotée d'une industrie de l'alimentation et du logement bien établie, ainsi que d'une industrie du tourisme florissante.

Une exploitation forestière emploie plus de 800 personnes, soit 600 dans son usine de papier et 200 dans les forêts. Le papier journal qu'elle fabrique est destiné principalement au « New York Times ».

La région compte d'autres petites fabriques : scieries, imprimeries et entreprises de métallurgie. 3,9 % seulement de la population active travaille dans le transport et les communications. Le plus grand nombre d'employeurs (200) se retrouvent dans le secteur du commerce, avec 14,6 % de l'effectif régional. Il s'agit surtout de très petites entreprises.

Le secteur des services socio-culturels, commerciaux et personnels vient au second rang dans la région. L'éducation et les soins de santé sont les plus gros employeurs. Les commissions scolaires régionales comptent 400 employés, et l'hôpital régional, 375.

Le plus grand défi, selon la Commission de Développement Économique Port-Daniel/Percé, est « d'établir un climat de coopération positive et de surmonter nous-mêmes les obstacles. » La région présente des possibilités de création d'emplois permanents dans le domaine du tourisme, des forêts, de l'agriculture et des pêches.

Elle a des besoins urgents en formation. Par exemple, le programme de réadaptation économique régional, conçu par les

collectivités, était axé principalement sur la formation comme moyen d'adaptation au marché du travail. Le projet a fini par être rejeté par le bureau régional d'Emploi et Immigration Canada, en dépit du fait que plusieurs PME s'étaient engagées à embaucher un certain nombre de chômeurs locaux. Les cours prévus sont souvent annulés malgré le nombre de chômeurs locaux qui s'y inscrivent.

Outre la formation, les autres initiatives publiques nécessaires sont des projets de recherche et de développement exécutés à l'échelle locale dans le secteur primaire, et notamment : les pêches, les forêts et l'agriculture. Par exemple, à l'heure actuelle, bon nombre des arbres qui sont abattus ne sont pas utilisés parce qu'il semble n'y avoir aucune utilisation possible pour ce bois. La transformation de cette ressource qui, pour le moment, est gaspillée, créerait localement des emplois dont on a grandement besoin.

Un Fonds d'expansion communautaire géré par les collectivités aiderait grandement la région à créer des emplois. Notons d'autres obstacles à l'expansion : l'absence d'un bon réseau routier et d'un bon service aérien, et un service postal à qui il faut actuellement plusieurs jours pour livrer, sur l'autre rive de la Baie des Chaleurs, une lettre provenant de Campbellton, Nouveau-Brunswick. L'expansion locale des services de santé, qui ne sont offerts que dans les grands centres, entraînerait également la création d'emplois de qualité.

Rimouski
Québec

Rimouski est situé dans la région administrative de Saint-Laurent-Gaspésie. De forme rectangulaire, ce territoire est bordé au nord par le Saint-Laurent, au sud par le Nouveau-Brunswick, à l'ouest par Rivière-du-Loup et à l'est par Mont-Joli et Causapscal.

La ville de Rimouski, où se trouvent 60 % des entreprises de la région, est la plus vaste collectivité, avec ses quelque 30 000 habitants. Située à 310 kilomètres de Québec et à 540 kilomètres de Montréal, la région regroupe 24 municipalités et une population totale d'environ 56 000 personnes.

L'agriculture occupe une place prépondérante dans l'économie de Rimouski. En 1981, quelque 1065 personnes étaient employées dans ce secteur, soit 4,92 % de la population active. La grande majorité oeuvrait dans des exploitations laitières, le reste se consacrait à l'élevage de bovins et d'agneaux et à la culture de la pomme de terre.

La même année, 585 personnes seulement travaillaient dans le secteur forestier, soit 2,8 % de la population active. A l'heure actuelle, l'exploitation forestière consiste principalement à gérer des terrains privés, à reboiser et à faire de la sylviculture.

La fabrication est un autre secteur dans lequel on a décelé des possibilités d'expansion. Environ 1535 personnes y travaillent, ce qui représente 7,09 % de la population active. Il existe 98 manufactures, dont 60 % comptent entre un et quatre employés. Les principaux employeurs oeuvrent dans le secteur de la transformation du bois, des aliments et boissons et de la métallurgie. Cette dernière catégorie semble avoir le meilleur potentiel d'expansion.

Dans le secteur des transports et des communications, on emploie 13,6 % de la population active de la région de Rimouski. Québec Téléphone est le principal employeur, avec un effectif de près de 2000 personnes. Les installations téléphoniques sont en voie d'être complètement modernisées, à un coût de près de 30 millions de dollars.

L'industrie de la construction emploie environ 1075 personnes et le commerce, qui utilise les services de 16,9 % de la population active, compte pour un tiers de toutes les entreprises de la région. Ce secteur est en évolution constante, et les PME sont les plus prometteuses en ce qui concerne la création d'emplois.

Le secteur des services domine l'emploi, et plus particulièrement l'enseignement, les services de santé, l'alimentation et le logement, qui regroupent 7870 employés comptant pour 36,34 % de la population active. Les principaux employeurs sont la Commission scolaire du Bas Saint-Laurent et Neigette, le CEGEP de Rimouski et l'Université du Québec à Rimouski. Le Centre hospitalier régional de Rimouski emploie plus de 1000 personnes. L'industrie de l'alimentation et du logement regroupe près de 30 % des entreprises de services et représente un des secteurs de croissance.

Le Conseil d'expansion régionale du Bas Saint-Laurent est un organisme dynamique qui s'occupe de l'établissement de nouvelles entreprises dans la région. Le défi le plus considérable qu'il doit relever consiste à obtenir la collaboration de tous les intérêts de la région. Le secteur forestier et l'agriculture sont prometteurs en ce qui a trait à la création d'emplois, et plus particulièrement le reboisement et les cultures spéciales.

La population active de la région est très qualifiée, et l'on note dans ses rangs une fierté caractéristique. Le Conseil d'expansion s'efforce de créer de petites et moyennes manufactures. D'autres secteurs où le besoin d'expansion se fait ressentir sont le tourisme, les pêches et l'océanographie.

Une fois de plus, la formation est un des besoins les plus pressants de la région. Les grandes et moyennes entreprises, particulièrement celles du secteur primaire, embaucheraient plus de travailleurs locaux si les établissements de formation leur permettaient d'acquérir des compétences de base. Les habiletés et le métier pourraient alors être acquis en cours d'emploi. Un gros fabricant assure à chaque nouvel employé six semaines de formation sans aide gouvernementale, mais il serait disposé à former et à engager davantage de travailleurs locaux si cette aide lui était accordée. Les PME créent la plupart des emplois dans la région (environ 80 %), et un bon nombre d'entre elles embaucheraient plus de travailleurs si on leur offrait de l'aide à la formation.

Le fait que les manufacturiers ont de grandes difficultés à obtenir des marchés de l'État constitue un autre obstacle à l'expansion locale. Un gros fabricant qui n'a pas réussi à obtenir des marchés, que raflaient des fournisseurs étrangers, estime que les gouvernements fédéral et provincial devraient tenir compte des

coûts réels que représente pour le Canada l'octroi des marchés à d'autres pays. Il faisait allusion au coût des prestations d'assurance-chômage et d'assistance sociale.

Des possibilités d'expansion existent dans le domaine de l'agriculture et de l'horticulture, mais Agriculture Canada ne les favorise pas et ne les appuie pas. La formation et la recherche constituent les besoins les plus urgents. Le secteur des pêches présente également des perspectives d'expansion permanente à petite échelle.

Le transport, et notamment les services aériens, pose un problème dans la région. L'absence d'infrastructure et les coûts élevés font en sorte qu'il est difficile pour une entreprise locale de concurrencer d'autres régions du Canada ou des pays étrangers.

Hearst
Ontario

Connue comme la « Capitale canadienne de l'orignal », la ville de Hearst est située dans le nord de l'Ontario, pays des épinettes et des muskegs, à 260 kilomètres au nord-ouest de Timmins. La Route 11, tronçon nord de la Transcanadienne, traverse la ville, qui est aussi desservie par le CN et l'Algoma Central Railway. Un aéroport, construit il y a six ans, offre des vols réguliers à destination de Timmins et de Toronto. Parmi les autres localités de la région, notons Mattice, Hornepayne, Val Côté et la réserve indienne de Constance Lake.

Même si elle dépend pour une bonne part du secteur forestier, la région compte également un nombre important d'exploitations agricoles. Ces dernières sont tout ce qui reste des centaines d'exploitations agricoles littéralement arrachées à la forêt, il y a plus de cinquante ans. En outre, le tourisme contribue largement, et de plus en plus, à l'économie de la région. Hearst joue le rôle d'un centre de services régional, car elle est dotée d'installations médicales, d'établissements d'enseignement et de centres culturels, et offre certains services gouvernementaux.

Le secteur forestier, le plus gros employeur, doit son essor à cinq usines de bois d'oeuvre et de copeaux (dont une avait fermé indéfiniment ses portes au moment de la présente étude) ainsi qu'à une usine de contre-plaqué et de panneaux de copeaux. Les cinq scieries de la région produisent principalement du bois d'oeuvre de dimensions fixes. En outre, une usine qui a joué un rôle de pionnier dans le recyclage des déchets du bois fabrique des boulets de biocarburant, qu'elle vend principalement aux usines de pâtes et papier du nord. En dépit de cet état de choses, l'une des principales faiblesses du secteur forestier est la sous-utilisation des ressources, particulièrement les feuillus et les billots débités.

Le caractère sauvage et le calme de la région, ainsi que divers sports de plein air, y attirent nombre de visiteurs et de touristes. La pêche, le camping, les excursions à motoneige et le ski de randonnée comptent parmi les activités de plein air les plus populaires. Une population constante d'orignaux attire les chasseurs de tous les coins du pays et a valu à Hearst le titre de « Capitale canadienne de l'orignal ». Une piste de motoneige qui traverse la région du nord, probablement à partir de Sault Ste-Marie, fait actuellement l'objet d'une campagne de promotion.

En dépit de ces ressources, la région connaît un taux de chômage qui se maintient constamment au-dessus des moyennes nationale et provinciale. « La récession de 1980-1983 sévit toujours dans la région, et maintenant ils nous en annoncent une autre »; telle est la façon dont un représentant local décrit le dilemme économique de la région. Un certain nombre de fermetures dans le secteur forestier sont une des causes du chômage élevé, mais l'automatisation des scieries et la modernisation des exploitations forestières ont également eu pour effet de réduire l'emploi. Plus récemment, la taxe de 15 % imposée sur les résineux a entraîné au moins une fermeture d'usine.

La population de la région diminue au rythme de 1 pour cent par année. Tout récemment, les deux réseaux de chemin de fer qui desservent la région ont subi certaines coupures, et on envisage des mises à pied.

Plusieurs emplois dans le secteur forestier sont saisonniers. Par exemple, l'abattage et le débardage sont tributaires de l'état du sol, et le reboisement ne dure habituellement que deux ou trois semaines. Cette caractéristique cause des problèmes graves aux collectivités autochtones, dont les membres se tournent vers la sylviculture et le reboisement pour trouver un emploi. Toutefois, malgré ces inconvénients, les habitants de la région estiment que la viabilité économique du secteur forestier doit être préservée, sans cela les collectivités se retrouveraient totalement démunies.

Comme dans la plupart des économies fondées sur le secteur primaire, les emplois réservés aux femmes sont mal rémunérés et sont cantonnés dans les services et les bureaux. L'accès à des métiers et à des professions non traditionnels est limité. Une serre, dont la superficie est de 16 000 pieds carrés, fondée et administrée par un groupe d'entraide féminin, permet de caresser l'espoir d'un meilleur avenir pour l'emploi des femmes dans la région. L'entreprise produit annuellement environ deux millions de jeunes pousses d'épinette noire et de pin gris, et fournit de l'emploi à 4 travailleuses à plein temps et à 25 travailleuses saisonnières.

Comme dans d'autres collectivités éloignées, la formation est considérée comme l'un des besoins les plus pressants. Le Centre d'emploi du Canada de la région signale que la demande est tellement forte qu'elle pourrait absorber, en un mois, le budget annuel des programmes de formation. Les travailleurs qualifiés dont on a besoin sont : des infirmières et des aides-infirmières, des plombiers, des camionneurs et des soudeurs.

Le Comité communautaire de formation industrielle est en train de déterminer les besoins en formation de la collectivité. Compte tenu des ressources, le *Northern College* local pourrait s'attaquer aux pénuries tout en permettant aux jeunes de demeurer sur place. Un autre besoin est celui des cours d'immersion en

français à l'intention des fonctionnaires provinciaux, qui doivent actuellement se rendre au Québec pour recevoir la formation voulue. Cette formation serait offerte au Collège universitaire de Hearst, un établissement francophone.

La collectivité aimerait qu'un plus grand nombre de bureaux du gouvernement soient déplacés vers la région. On estime que les gouvernements sont trop loin du peuple. Certains ministères sont dotés d'un numéro d'appel interurbain sans frais mais, bien souvent, personne ne répond. Le courrier entre Hearst et Toronto ou Thunder Bay met généralement deux semaines pour arriver. Il existe aussi un grand besoin de projets de recherche et de développement dans la région. Récemment, la collectivité a jugé nécessaire d'envoyer des représentants en Finlande afin d'y faire des recherches pour un projet d'exploitation de la tourbe.

Consciente de la nécessité de diversifier son économie et de consolider les entreprises en place, la collectivité a créé la *Hearst Area Economic Development Corporation*. En outre, elle est la première au Canada à avoir conclu une entente pour le financement du développement communautaire avec les autorités fédérales et provinciales. Chacun des gouvernements a versé deux dollars par dollar investi par la région. Cette initiative a donné lieu à la création du Nord-Aski Frontier Development Inc., organisme voué à une plus grande autonomie au moyen d'un effort concerté (conformément à la Recommandation 2d du rapport de 1987 du CCCEI *Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre)*. Nord-Aski s'efforce principalement de trouver des entrepreneurs intéressés à exploiter les possibilités d'expansion qui ont été déterminées dans la région. Toutefois, l'organisme amorcera le processus en organisant des séminaires de sensibilisation de la collectivité (Recommandation 2a du même rapport) et en définissant les possibilités d'expansion des collectivités participantes. Il s'efforcera également de préserver et de consolider les entreprises existantes. En outre, le Programme Développement des collectivités est mis en application dans la région.

Geraldton
Ontario

La ville de Geraldton est située à peu de distance du tronçon nord de la Transcanadienne (Route 11), environ à 290 kilomètres au nord-est de Thunder Bay. Beardmore, Longlac et Nakina sont les autres grandes collectivités de la région. En outre, la réserve d'Aroland plus deux autres collectivités autochtones s'y trouvent aussi.

Chacune des quatre principales collectivités est desservie par le CN, mais Nakina et Longlac seulement bénéficient du transport de passagers. Geraldton et Nakina sont également dotées de petits aéroports municipaux.

L'économie régionale est dominée par le secteur forestier, qui employait plus de 40 % de la population active, en 1981. Il fut un temps où la région de Geraldton était un important centre minier. Bien que Longlac soit le principal centre manufacturier, les services personnels et communautaires ainsi que la Fonction publique viennent au second rang en importance à Geraldton. Des services financiers et immobiliers y sont également offerts.

Quatre grandes exploitations forestières exercent leurs activités dans la région, ainsi qu'un certain nombre de petites exploitations. Les principaux produits sont le bois d'oeuvre et la pâte. Bien que le secteur ait fourni des emplois à 658 travailleurs syndiqués, en 1988 (comparativement à 832 travailleurs en 1985), il y a eu un certain nombre de fermetures et de compressions de personnel depuis.

Geraldton et Longlac regroupent 66,5 % de la population. Exception faite des réserves indiennes, la population des collectivités a diminué. Ainsi, entre 1981 et 1986, la population a baissé de 3,2 %, passant de 8136 habitants à 7881. Beardmore et Geraldton ont connu une baisse de 35,8 % et de 6,5 % respectivement durant cette même période. Depuis 1986, la baisse démographique se fait le plus rudement sentir à Nakina, centre ferroviaire qui a souffert des changements apportés par le CN.

De même, entre 1981 et 1986, la population active a chuté de 13 % à Geraldton, de 23 % à Beardmore, de 19 % à Nakina et de 1 % à Longlac. La plupart des résidents qui quittent la région vont s'installer dans des grands centres comme Toronto, Thunder Bay et Sudbury.

En 1986, le taux de chômage dans ces collectivités allait de 10 % à 15,5 %. A Geraldton, il s'établissait à 11,9 %. Le taux de chômage pour la Région économique - Population active de Thunder Bay, en mai 1989, se chiffrait à 5,4 %. Dans les collectivités autochtones, le chômage atteint entre 20 % et 50 %.

D'après les collectivités, le fait de dépendre d'un seul secteur industriel est la principale cause de leurs difficultés économiques. Les fléchissements récents qui se sont manifestés dans le secteur ont provoqué une vision pessimiste de l'avenir et ont éteint les ardeurs des entrepreneurs. Le défaitisme voulant que « la collectivité se meurt » exacerbe le problème et mine la confiance des collectivités. Selon un participant à une table ronde : « Nous souffrons d'un manque de débouchés dû à l'absence d'une base industrielle permanente et solide. »

Pourtant, malgré des revers de fortune, les collectivités s'efforcent d'améliorer leurs perspectives futures. La Commission de développement économique de Geraldton est en train d'élaborer un profil de la collectivité et un vidéo publicitaire, qui s'inscriront dans une stratégie destinée à attirer des petites industries et entreprises dans la collectivité, et à permettre de répondre aux demandes d'information. Une composante du Programme Développement des collectivités offre à Longlac, l'option d'un Centre d'aide aux entreprises.

Les organismes d'expansion communautaire sont en train d'évaluer le potentiel touristique de la région et envisagent l'implantation de certaines autres industries dans la région. Ils cherchent également des moyens de faire comprendre aux résidents de la localité ce qu'est l'entre-

preneuriat, et à découvrir les façons de les inciter à en faire preuve. Des séminaires de sensibilisation et d'évaluation de la collectivité sont perçus comme les moyens les plus prometteurs. On prend des mesures pour créer un Comité communautaire de formation industrielle. On espère que ces mesures encourageront les collectivités à avoir plus confiance en elles. « A l'heure actuelle, nous dépendons des subventions, ce qui est ridicule. Nous devons apprendre aux gens comment devenir autonomes. » Voilà la façon dont on décrit l'objectif ultime.

Pour ce faire, les collectivités estiment qu'il faut élaborer une meilleure stratégie de perfectionnement des ressources humaines. Elles voudraient qu'Emploi et Immigration Canada consacre plus d'efforts à l'évaluation des compétences et au counselling, et administre mieux les programmes d'assurance-chômage et de formation. Malgré le taux de chômage élevé, certains employeurs trouvent difficilement des travailleurs qui possèdent les qualifications nécessaires. Les dirigeants des collectivités se plaignent de ce que les programmes fédéraux semblent conçus pour le sud du pays et ses industries, et ignorent complètement les besoins particuliers des collectivités éloignées.

Les programmes de formation, par exemple, ne tiennent pas compte du fait que les connaissances de base et l'alphabétisation sont encore des besoins importants dans ces régions. Les programmes d'expansion économique régionale, comme FEDNOR, semblent également faire abstraction de la situation particulière de ces collectivités. Dans certaines régions, les programmes fédéraux et provinciaux se font concurrence. Mais, le problème qu'il faut résoudre rapidement est le chômage dans les collectivités autochtones. Comme l'a décrit un des participants : « C'est une bombe à retardement dont on entend déjà le mécanisme. »

Cranbrook
Colombie-Britannique

Cranbrook est le principal centre de la région d'East Kootenay, en Colombie-Britannique. Il est situé dans le coin sud-est de la province. D'autres collectivités importantes sont : Kimberley, Fernie, Sparwood et Elkford. Un certain nombre de petites localités sont disséminées dans la région, surtout le long des principales voies de communication.

L'économie de la région est fondée sur les mines et les forêts, sans oublier le tourisme et le secteur des services, qui sont d'autres sources importantes d'emplois. Cranbrook est le premier centre de services de la région.

La ville de Kimberley est connue à cause de la mine Sullivan, qui renferme les plus gros filons de plomb et de zinc du monde. Le minerai qu'elle produit est envoyé à la fonderie de Trail, située à proximité. La mine de Kimberley emploie plus de 800 mineurs. Toutefois, en raison de l'automatisation de la plupart des activités, il s'agit là des effectifs bien inférieurs à ceux du passé. L'exploitation des sables aurifères de la région est une activité qui fluctue selon les prix de l'or. On extrait du charbon dans la pointe sud-est, à Sparwood et dans les alentours.

Le deuxième secteur économique est l'industrie forestière, avec ses neuf grandes scieries et environ 40 entreprises de plus petite taille. La plus grande entreprise emploie plus de 950 personnes; elle produit près de 900 millions de pieds de planches de bois d'oeuvre par année, et environ 150 000 tonnes de papier.

Le tourisme vient au troisième rang. En effet, le nombre des visiteurs est en progression depuis la crise de 1981-1983, et dépasse à l'heure actuelle un million de personnes par année, ce qui produit des revenus d'environ 165 millions de dollars. La beauté du paysage attire beaucoup les touristes, dont la plupart visitent la région. Durant la crise, la région a perdu une partie de sa population, et elle commence seulement à s'en remettre. La région de Fernie à elle seule aurait perdu plus de 2000 habitants au cours de la récession. Quand l'économie des collectivités avoisinantes ralentit, Cranbrook, en sa qualité de principal centre de services de la région, en ressent les contrecoups.

En 1986, le taux de chômage s'établissait à 14,2 %. Les travailleuses, en particulier, ont eu de la difficulté à trouver un nouvel emploi et ont donc touché plus longtemps des prestations d'assurance-chômage. Il y a une différence marquée entre les salaires élevés versés dans les secteurs minier et forestier, et ceux que l'on touche dans le secteur des services. Comme il n'existe presque rien entre ces deux extrêmes, les chômeurs ont tendance à attendre que des emplois soient vacants dans les secteurs bien rémunérés.

Les dirigeants locaux signalent l'existence d'un grave déséquilibre structurel dans le marché du travail local. Ils ont constaté une pénurie d'environ 200 bûcherons, situation qui pousse certains entrepreneurs à vendre leur matériel et à changer de secteur. Entre-temps, les travailleurs saisonniers en chômage qui aimeraient apprendre ce métier, pour avoir du travail pendant toute l'année, ne peuvent le faire de crainte de perdre leurs prestations d'A.-C. Ils restent donc inactifs pendant toute la période où ils sont mis à pied.

Un tel écart entre les besoins de la collectivité et le règlement des programmes fédéraux existe également dans d'autres secteurs de la formation. Comme l'a décrit un participant à une table ronde : « Le gouvernement fédéral devrait se rendre compte que même si nous sommes une petite collectivité nous avons besoin de toute une gamme de possibilités de formation. A l'heure actuelle, beaucoup de résidents doivent se rendre à Vancouver pour recevoir une formation, parce qu'on annule les cours dans les petits collèges communautaires. »

On estime dans la région qu'une diversification économique pourrait répondre partiellement au problème du chômage, mais des porte-parole ont déclaré : « Les programmes existants, notamment le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest et le Programme Développement des collectivités, ne peuvent pas régler nos problèmes de chômage parce qu'ils ne sont pas suffisamment souples pour s'adapter à nos besoins. »

« Les programmes existants comportent trop d'absurdités bureaucratiques. Des gens d'ailleurs viennent nous dire comment administrer nos programmes et

quelle stratégie adopter, quand ils ne connaissent absolument pas la situation locale. »

« Les projets en cours sont stupides et ne mènent à rien de permanent. Cette situation est frustrante pour les personnes qui y participent. »

Les collectivités assument de plus en plus la responsabilité de leur propre expansion économique. Pour sa part, Cranbrook a réalisé, de concert avec les autorités provinciales, un vidéo qui décrit la façon dont la collectivité peut participer à des projets d'expansion locale. On cherche des sources d'autofinancement, et la collectivité a créé, de concert avec la Banque fédérale de développement, un service de liaison financière.

Nelson
Colombie-Britannique

Nelson et Castlegar sont les deux grands centres de la région de Central Kootenay, en Colombie-Britannique. Parmi les autres villes, notons Grand Forks et Rossland. Un certain nombre de petites collectivités sont disséminées dans toute la région.

Les principales industries de la région sont les fonderies et l'exploitation minière et forestière. La fonderie de Trail, située à proximité, est l'une des plus grandes et des plus perfectionnées du monde. On y transporte du minerai de métal commun d'aussi loin que Red Dog Mine, en Alaska.

Le tourisme est une autre source importante d'emplois. En outre, Nelson continue à être un centre régional de la Fonction publique et compte plus de 1000 fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Nelson est également l'un des principaux centres commerciaux et de services de la région. En outre, celle-ci compte la plus grande proportion d'artistes professionnels de la province.

En mai 1989, le taux de chômage dans la région s'établissait à 15,0 %. Une accalmie du marché du bois d'oeuvre a provoqué des problèmes de stock et des mises à pied au cours de l'hiver 1988-1989. Des événements analogues se sont produits dans l'industrie du bardeau. Cet état de choses est attribuable au ralentissement des mises en chantier aux États-Unis et au Canada. L'industrie venait tout juste de combler une perte de plus de 1000 emplois subie au cours de la récession des années 81-83. Outre l'abattage et le débardage, la région compte plus d'une douzaine d'entreprises de reboisement, qui exercent leurs activités dans toute la Colombie-Britannique et en Alberta.

La région a perdu 4,7 % de sa population entre 1981 et 1986. En 1985, le taux de chômage a atteint un sommet de 20,4 %. Le groupe le plus touché a été celui de 25 à 44 ans. Plus récemment, ce sont les femmes qui ont éprouvé de la difficulté à trouver un emploi, et nombre d'entre elles sont devenues des « travailleuses découragées. » La plupart des emplois dans le secteur forestier sont saisonniers. En outre, les règlements de concessions forestières créent des problèmes d'approvisionnement en bois qui, à leur tour, influent sur l'emploi.

Cependant, malgré ces frustrations, l'économie régionale a connu une remontée significative depuis 1985. Non seulement la situation du secteur forestier s'est-elle améliorée, mais d'autres initiatives mises en oeuvre par des collectivités ont commencé à porter fruit. Par exemple, Nelson attribue une bonne part de son revirement à un changement d'attitude de la collectivité et à l'adoption du programme *Main Street* de la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine. Cela a mené au tournage des films « Roxanne » et « Housekeeping », dans la région.

La plupart des collectivités ont suivi la tendance et se prennent en main. Comme l'a expliqué un participant à une table ronde : « Nous nous efforçons de faire de plus en plus de choses à l'échelle régionale, et le temps est peut-être venu pour les représentants des gouvernements de déterminer comment coordonner tous les efforts et de créer un organisme qui les conseillerait sur la façon d'affecter leurs ressources. »

La *Kootenay Economic Development Region* s'occupe de stimuler l'expansion économique. Entre autres projets, cet organisme entreprend de noter les emplois qui seront vacants dans la région. Ensuite, il élaborera, de concert avec les collèges communautaires régionaux, des cours qui correspondent à ces besoins. Huit secteurs économiques susceptibles de connaître une expansion économique ont été ciblés. Le besoin le plus pressant, à l'heure actuelle, est la création d'un Fonds d'expansion communautaire, géré par la collectivité, pour aider la région à atteindre les objectifs établis.

Les mesures que l'on juge nécessaires pour atteindre ces objectifs sont notamment : a) analyser la conjoncture économique et la situation de l'emploi, b) évaluer les programmes fédéraux et provinciaux offerts localement, dont on déterminera l'efficacité, le chevauchement et la coordination, c) évaluer les activités du secteur privé en vue de déceler les contraintes imposées aux investissements dans l'entreprise locale, d) déterminer les raisons pour lesquelles les entreprises n'ont pas accès à des capitaux pour leurs investissements et les raisons pour lesquelles aucun investissement n'a été effectué.

Une telle initiative aboutirait, entre autres, à l'élaboration d'un rapport par un comité composé de représentants du secteur privé et des responsables des organismes et programmes gouvernementaux. Le rapport contiendrait « des recommandations insistant sur l'exécution efficace des programmes gouvernementaux en matière d'emploi et d'expansion économique dans les régions. »

Annexe 3

Le miracle économique de la Beauce, Québec

Il y a vingt ans, les Beaucerons ont décidé de s'atteler à la revitalisation de leur économie. Ils ont d'abord procédé à l'évaluation du potentiel de leur région. Un examen attentif a révélé l'existence de forêts décimées, une abondance de roc mais l'absence de mines, peu de terres agricoles exploitées, et aucun cours d'eau navigable. Toutefois, ils ont découvert un grand nombre de personnes dynamiques, armées de bonnes idées et qui n'avaient pas peur de prendre des risques.

Le processus de restructuration a commencé par l'établissement d'un Conseil de développement économique local; celui-ci visait à aider ceux qui avaient de bonnes idées en matière d'expansion à trouver un financement adéquat. La région s'est ensuite attachée à créer un climat dans lequel les médias et les collectivités pourraient discuter affaires, argent et profits, de façon positive.

La région a sciemment évité de dépendre d'une ou de plusieurs grandes entreprises, et a plutôt promu vigoureusement le concept de l'expansion grâce à la création de nombreuses PME dont les propriétaires résidaient dans la localité. On encourageait également l'indépendance et la débrouillardise. Ceux qui avaient des idées de nouveaux produits recevaient l'aide et les encouragements nécessaires. Certaines de ces idées ont évolué depuis, pour donner naissance à d'importantes entreprises dont les marchés s'étendent à d'autres parties du Canada et aux États-Unis.

La Beauce s'enorgueillit, maintenant, de l'existence de plusieurs centaines de PME, employant des centaines de travailleurs. Une d'entre elles emploie plus de 1000 personnes. Certaines des petites entreprises initiales, dont la croissance a été notable, sont utilisées aujourd'hui à titre de véhicule publicitaire pour promouvoir encore davantage l'expansion économique de la région.

Malgré une poussée du chômage (12 %) au cours de la récession, aucune industrie n'a fermé ses portes. Le taux de chômage le plus récent était de 7 %, chiffre inférieur à la moyenne provinciale qui est d'environ 9 %. La Beauce est renommée pour ses travailleurs compétents et fiables et, en dépit de sa prospérité, souffre d'un certain exode des compétences.

Malgré un pourcentage élevé de gens possédant un faible degré de scolarité (soit 32,7 % de la population ayant quitté l'école en neuvième année, contre une moyenne provinciale de 23,9 %), la Beauce possède le pourcentage le plus élevé de travailleurs ayant un certificat de compétence parmi les régions étudiées (Diagramme 3, page 8).

Outre sa main-d'oeuvre de qualité, la région attribue son succès à deux autres caractéristiques : l'optimisme spécial de ses entrepreneurs et la disponibilité de capitaux locaux. « Nous ne nous tournons pas les pouces en attendant que les gouvernements décident s'ils vont approuver ou non nos demandes d'aide. » La solidarité régionale qui existe augmente encore la facilité avec laquelle les promoteurs obtiennent localement le financement des bons projets.

La Beauce possède 23 caisses populaires, en plus des succursales de la plupart des grandes banques à charte. Une autre institution financière qui joue un rôle important dans l'expansion économique est la Société d'entraide économique Beauce Mégantic Inc., qui finance des entreprises d'expansion locale par le truchement de ses deux succursales. On encourage les particuliers et les sociétés de la région à investir dans les projets locaux. Ainsi, la plupart des profits et des épargnes ne quittent pas la région.

Même si la Beauce ne dépend pas des programmes fédéraux, elle apprécierait certains gestes du gouvernement, et notamment :

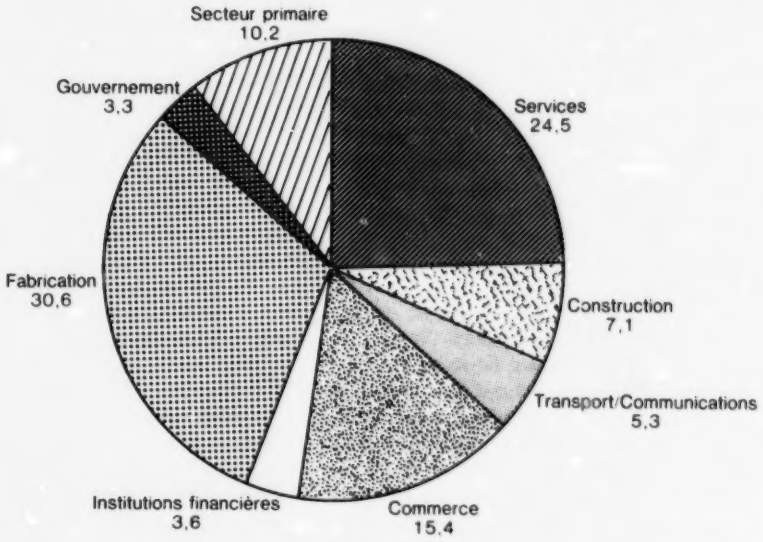
Formation – Les employeurs locaux doivent assumer les coûts de la formation de nombreux travailleurs qui se déplacent vers d'autres parties de la province. Cette situation impose un fardeau considérable aux employeurs, qui voudraient recevoir un peu d'aide à cet égard. La Planification de l'emploi n'est pas appliquée dans la région en raison du critère des 24 semaines de chômage sur 30. Un bon nombre d'employeurs ont aussi abandonné le programme en raison de la longueur du processus d'approbation des projets soumis au bureau régional d'Emploi et Immigration Canada.

Taux d'intérêt élevés – Le milieu des affaires beauceron s'inquiète de la politique fédérale d'augmentation des taux d'intérêt, destinée à ralentir l'économie de Toronto et du sud de l'Ontario. On estime que cela freinera l'économie locale et augmentera le chômage.

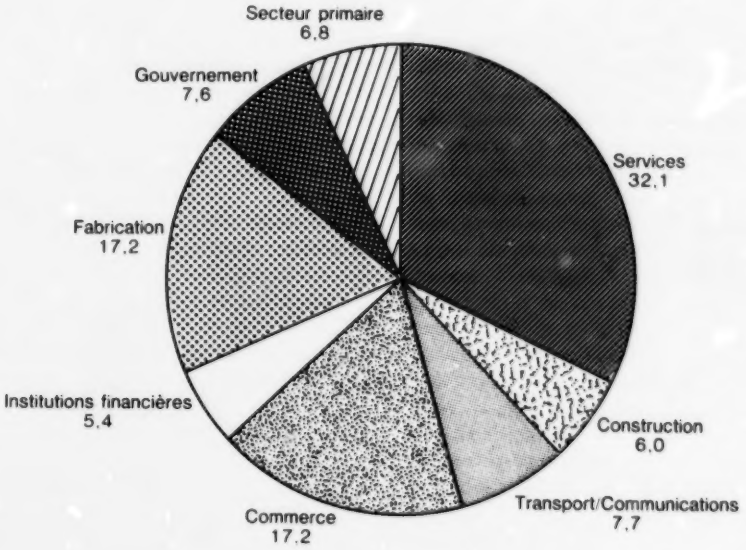
Taux de change – 25 % de la production industrielle de la région est expédiée aux États-Unis. Or, la région risque de perdre des milliers d'emplois si la valeur du dollar canadien monte par rapport au dollar américain.

Agriculture – La Beauce estime qu'il existe un potentiel d'expansion considérable dans l'industrie agricole. Il s'agit surtout de petites exploitations produisant des récoltes spéciales. Les programmes agricoles fédéraux sont tous destinés à de grandes entreprises commerciales et n'encouragent pas les petits producteurs spécialisés qui pourraient créer de nombreux emplois dans la région.

Travailleurs par industrie
Région de la Beauce



Canada



Localisation du territoire par rapport à d'autres collectivités

Annexe 4
Remerciements particuliers

Le CCCEI remercie particulièrement les personnes et organismes suivants, qui lui ont apporté une aide précieuse en lui permettant d'organiser et de tenir des tables rondes au sein des collectivités.

Campbellton
Nouveau-Brunswick

Charles Thomas,
Directeur,
Comité d'aide au développement
des collectivités

Jean-Luc Bélanger,
Président,
Chambre de commerce de Campbellton

Bathurst
Nouveau-Brunswick

Richard LeBlanc,
Président,
Chambre de commerce de Bathurst

Claude J. Albert,
Directeur,
Chambre de commerce de Bathurst

Newcastle
Nouveau-Brunswick

Jenny Bryenton,
Présidente,
Chambre de commerce du
Grand Miramichi

Chandler
Québec

Jacques Roy,
Responsable de l'expansion économique,
Commission de développement
économique Port Daniel/Percé

Rimouski
Québec

Benoît Bouffard,
Président,
Conseil régional de développement du
Bas Saint-Laurent

Saint-Georges de Beauce
Québec

Claude Bolduc,
Directeur général,
Conseil économique de Beauce

Hearst
Ontario

Ginette Quirion,
Directrice générale,
et
Gisèle Robitaille,
Nord-Aski Frontier Development Inc.

Geraldton
Ontario

Marilyn Melhuish,
Geraldton Economic Development
Commission

Cranbrook
Colombie-Britannique

Randy Archibald,
Responsable de l'expansion économique,
municipalité de Cranbrook

Karen Penner,
Chambre de commerce de Cranbrook

Nelson
Colombie-Britannique

George Cady,
Président,
Regional District of Central Kootenay

Barry Baldigara,
Agent d'expansion économique,
municipalité de Nelson

Judy McCandlish,
Analyste des renseignements sur
le marché du travail,
Centre d'emploi du Canada, Nelson

Exposé

Dans le cadre de la présente étude, le Comité de l'emploi du CCCEI a entendu des exposés présentés par les personnes et groupes suivants :

Ron Perry,
Directeur général
The Voice of the Handicapped
Regina (Saskatchewan)

Andrew Sharpe,
Économiste en chef
Canadian Labour Market and
Productivity Centre
Ottawa (Ontario)

Del Brodhead,
Adjoint principal de recherche
Conseil économique du Canada
Ottawa (Ontario)

Dennis MacDonald,
Directeur
Développement des collectivités
Ottawa (Ontario)

Conférences auxquelles ont assisté les membres du comité

« A Western Consensus:
The Opportunity and the Challenge.
Stimulating Regional and Community
Development », Canadian Association
of Single Industry Towns,
Saskatoon (Saskatchewan),
les 21 et 22 mars 1988.

« Conférence internationale sur
« l'action locale », Institute for
Economic Development and Training,
Montréal (Québec)
du 7 au 10 décembre 1988.

Annexe 5
Bibliographie

Livres et rapports

A L'heure de l'entreprise régionale. Quebec: Office de planification et de développement du Québec, 1988.

A Long Road Ahead. Ministerial Task Force, Logging Sector Employment in the Northeast. Fredericton: New Brunswick Department of Labour, 1987.

Investir dans les personnes : Un rapport sur Terre-Neuve. Ottawa: Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, avril 1988.

Assessing Labour Market Needs and Facilitating Optimal Use of Existing Resources in Rural Manitoba. Brandon: WESTARC Group Inc. Brandon University, 30 juin 1988.

Recibler les priorités. Vingt-cinquième Exposé annuel. Ottawa : Conseil économique du Canada, 1988.

Bradfield, Michael. *Regional Economics : Analysis and Policies in Canada*. Toronto : McGraw-Hill Ryerson Limited, 1988.

Bringing Jobs to People : Employment Promotion at Regional and Local Levels. Jean Mayer, ed. Geneva: International Labour Office, 1988.

Les collectivités mono-industrielles au Canada : Une volonté fière de survivre. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, février 1987.

Les collectivités mono-industrielles au Canada : à la recherche d'une nouvelle association. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, mars 1988.

The Canadian Economy: A Regional Perspective. Donald J. Savoie, ed. Agincourt, Ont.: Methuen Publications, 1986.

Cohen, Gary L. *Les Canadiens entreprenants : travailleurs autonomes au Canada*. Ottawa : Statistiques Canada, octobre 1988.

Community Business Development. A study of the Centre for Employable Workers, Guelph and district. Guelph, Ont. : University School of Rural Planning and Development, 1986.

Créer des emplois au niveau local : initiatives locales de création d'emplois. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, 1985.

Dasgupta, Satadal. *Rural Canada : Structure and Change*. Canadian Studies Vol. 3. Lewiston, N.Y.: The Edwin Mellen Press, 1988.

Deux Québec dans un : Gaétan Morin, ed. Quebec : Conseil des affaires sociales, Gouvernement du Québec, janvier 1989.

Rapport annuel du MEIR 1986-1987. Ottawa : Ministère d'expansion industrielle régionale, 1987.

Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act, H.R. 1122. Hearing before the subcommittee on labour-management relations and employment opportunities. Washington : U.S. Government Printing Office, 1988.

Federal-Provincial Programs and Activities : A Descriptive Inventory 1987-1988. Ottawa : Federal-Provincial Relations Office, juin 1988.

Objectif 2000. Rapport du groupe de travail sur l'entrepreneurship, Toronto : La chambre du commerce du Canada, août 1988.

Gertler, Leonard O. and Ronald W. Crowley. *Changing Canadian Cities : The Next 25 Years*. Toronto : McClelland and Stewart Limited, 1977.

Plan de dépenses du gouvernement, Budget des dépenses 1986-87 Partie I. Ottawa : Approvisionnements et services Canada, 1986.

La politique gouvernementale et le développement régionale. Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Ottawa: Approvisionnement et services Canada, 1982.

Hanson, Bill. *Dual Realities – Dual Strategies. The Future Paths of the Aboriginal People's Development*. Saskatoon : Bill Hanson, 1985.

Higgins, Benjamin and Donald J. Savoie, éditeurs. *Les Canadians et le déceloppement régional au pays et dans le Tiers-monde*. Moncton, N.B.: Institut canadien de recherche sur le développement régional, 1988.

Home Occupations. Toronto : Ontario Ministry of Municipal Affairs, Research and Special Projects Branch, 1987.

Approches innovatrices du développement des entreprises en tant que levier de la croissance de l'emploi. Ottawa : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration. mai 1988.

Énoncé intergouvernemental des principes et du cadre de développement économique régional. Préparé par le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces. Ottawa : Gouvernement du Canada, juin 1985.

Isard, Walter and John H. Cumberland, eds. *Regional Economic Planning: Techniques of Analysis for Less Developed Areas*. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development, 1961.

Joyce, Frank E. and Gunter Schneider, eds. *Environment and Economic Development in the Regions of the European Community*. Hants, England : Gower Publishing Company, 1988.

Bulletin du marché du travail. Ottawa : Emploi et Immigration Canada, publications diverses.

Vivre ensemble : une étude des disparités régionales. Ottawa : Conseil économique du Canada, 1977.

Local Enterprise Agencies: A new and Growing Feature of the Economy. London : Deloitte Haskins and Sells, R.U., 1984.

Local Initiatives: Alternative Path for Development. Alan S. Sutton, ed. Maastricht: Presses Interuniversitaires Européennes, 1987.

Budget des dépenses principales : 1986-87 Budget des dépenses, Partie II. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1986.

May, Douglas et Alton Hollett. The Causes of Unemployment in Newfoundland. St. John's: Royal Commission on Employment and Unemployment, Newfoundland and Labrador, septembre 1986.

Miller, C. *The Unemployment Effects of Regionally Discriminating Fiscal Policies*. Discussion paper. Guelph, Ont.: University of Guelph, avril 1985.

De nouveaux rôles pour les autorités locales. Paris: Organisation pour la coopération et le développement économiques, 1987.

Perrucci, Carolyn et al. *Plant Closings: International Context and Social Costs*. New York: Aldine de Gruyter, 1988.

Perry, Stewart E. *Communities on the Way: Rebuilding Local Economies in the United States and Canada*. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1987.

Élaboration des politiques : Énoncé de politiques du comité permanent et des groupes d'études, Halifax 1988. Ottawa: Fédération canadienne des municipalités, 1988.

Programme de recherche et d'actions sur le développement du marché du travail : initiatives locales d'emplois. Luxembourg : Office des publications officielles de la Communauté Européenne, 1985.

Expansion industrielle régionale, Budget des dépenses 1988-89 Partie III. Plan de dépenses. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1988.

Restructuration régionale. Analyse, principe d'action et prospective. Paris : Organisation pour la coopération et le développement économiques, 1986.

Ross, David P. et Peter J. Usher. *From the Roots Up: Economic Development As If Community Mattered.* Croton-on-Hudson, N.Y. : The Bootstrap Press, 1986.

Savoie, Donald J. *Regional Economic Development:* Canada Search for Solutions. Toronto: University of Toronto Press, 1986.

Schumacher, E.F. *Small is Beautiful: A Study of Economics As If People Mattered.* London: Blond and Briggs, 1973.

Croissance économique. Services et subventions aux entreprises; « à pleines mains ». Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1985.

Sim, Alex R. *Crisis in Canada's Countryside.* Guelph, Ont.: University of Guelph, 1987.

Ce qu'on pense de la formation : Une enquête nationale du CCMTP. Ottawa : Centre canadien du marché du travail et de la productivité, 1989.

Trebilcock, M.J. *The Political Economy of Economic Adjustment: The Case of Declining Sectors.* Toronto: University of Toronto Press, 1986.

On peut se procurer des exemplaires du présent rapport et des rapports publiés antérieurement par le CCCEI, mentionnés dans le texte, à l'adresse suivante :

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Phase II, 3e étage
Place du Portage
165, rue Hôtel-de-Ville
Hull (Québec)
K1A 0J9

Articles de périodiques

Aucoin, Peter et Herman Bakvis. "Organizational Differentiation and Integration: The Case of Regional Economic Development Policy in Canada", *Canadian Public Administration,* vol. 27, n° 3 (automne 1984).

Boadway, Robin et Frank Flatters. The Efficiency Basis for Regional Employment Policy, *Canadian Journal of Economics,* vol. XIV, n° 1 (février 1981).

Bradbury, John. "Declining Single-Industry Communities in Quebec – Labrador 1979-83", *Journal of Canadian Studies,* vol. 19, n° 3 (automne 1984).

Bradbury, John. "The Impact of Industrial Cycles in the Mining Sector", *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 8, n° 3 (1984).

Bryant, Christopher R. "The Economic Development Officer as Information Broker and Counsellor", *The Entrepreneurship Development Review,* (hiver 1986/87).

Gower, David. "Canada Unemployment Mosaic", *Perspectives on Labour and Income,* Statistique Canada, (été 1989).

Guérard, Jean-Claude. « Le développement régional, une responsabilité locale », *L'Action nationale,* vol. LXXIX, n° 1 (janvier 1989).

Lotz, Jim. "Community Entrepreneurs", *Policy Options,* The Institute for Research on Policy Options, (septembre 1987).

MacCormack, James. "Breaking the Boom-Bust Cycle", *Perception,* vol. 12, n° 3.

McAllister, Ian. "Recasting the Regions", *Policy Options,* (octobre 1988).

Maroc, Don. "The Little Town That Did", *Journal of Community Development,* (novembre/décembre 1987).

Maxwell, Judith. "Lessons in Regional Development", *Au Courant,* Conseil économique du Canada, vol. 9, n° 1 (1988).

Maxwell, Nan. L. "Labour Market Effects From Involuntary Job Losses in Layoffs, Plant Closings", *The American Journal of Economics and Sociology,* vol. 48, n° 2 (avril 1989).

Nance, Phillip. "Use The Willing Citizen", *Policy Options,* (septembre 1987).

Pestieau, Caroline. "The Local-development Alternative" *Au Courant,* Conseil économique du Canada, vol. 9 n° 3, (1989).

Savoie, Donald J. "Local Entrepreneurs: The Way Ahead for Regional Development" *The Entrepreneurship Development Review,* (hiver 1986/87).

Savoie, Donald J. "The Toppling of DREE and Prospects for Regional Economic Development", *Canadian Public Policy,* vol. X, n° 3 (1984).

Solway, Jeff. "Ways to Raise Micro-Business", *Policy Options,* (septembre 1987).

Webb, Tom. "Workers' Industry", *Policy Options,* (septembre 1987).

Young, Dennis R. "Entrepreneurship – The Solution to the Dilemna of Resource Dependent Communities", *The Entrepreneurship Development Review,* (été 1986).